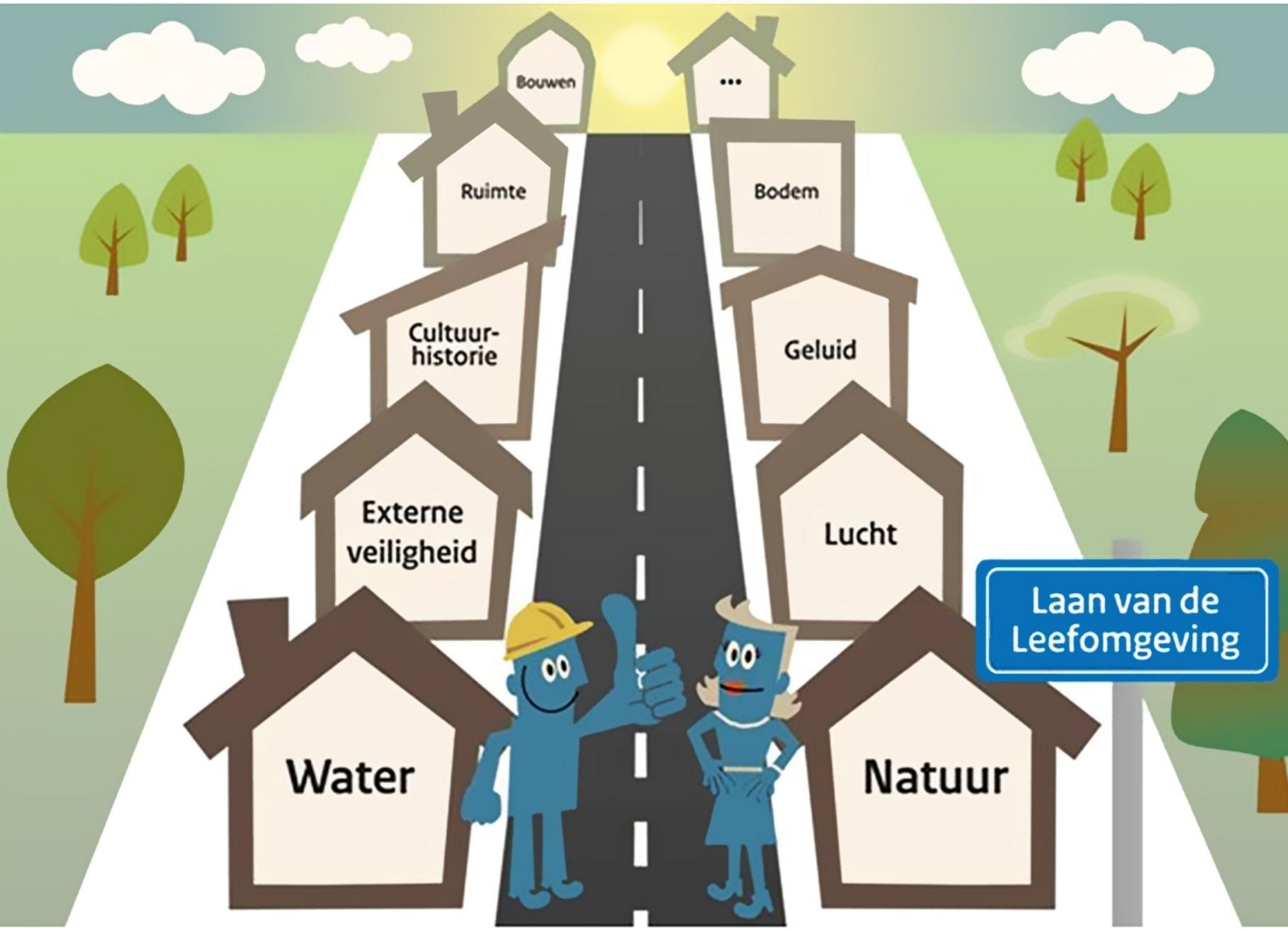
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Naar de Laan van de Leefomgeving

Bouwsteen voor een digitaal stelsel Omgevingswet

Versie 2.0 - 26 september 2014



Colofon

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
DG Milieu en Internationaal
Programmadirectie Eenvoudig Beter
Uitvoeringsprogramma GOAL

Plesmanweg 1-6 Den Haag

Contactpersoon

Programmateam

Versie 1.0	Vastgesteld door de Begeleidingsgroep GOAL 24 juli 2014
Versie 2.0	Vastgesteld door de Begeleidingscommissie GOAL 24 september 2014
Versie 3.0	Definitieve rapportage, vast te stellen na besluitvorming over GOAL

Inhoudsopgave

0. Samenvatting

De komende jaren wordt de Omgevingswet- en regelgeving geschreven en geïmplementeerd. Deze wet zet in op een aantal verbeterdoelen, zoals meer gebruikersgemak, snellere en betere besluitvorming en minder onderzoekslasten. Om deze doelen te kunnen realiseren en de mogelijkheden van de nieuwe wet ten volle te benutten is een verbeterslag nodig in de digitale ondersteuning van de wet. De huidige digitale informatievoorziening over de fysieke leefomgeving is nu nog versnipperd, wisselend van kwaliteit en onvoldoende toegerust op het verlenen van vergunningen en andere besluiten met rechtsgevolgen. Dit leidt tot hoge onderzoekslasten, tijdrovende procedures en informatieverschillen tussen partijen met negatieve gevolgen voor de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Onderzoek van RIVM laat zien dat deze kosten en informatieongelijkheid sterk kunnen worden verminderd door meer kwaliteit en samenhang te realiseren in de gegevensvoorziening. Daarbij wordt niet langer gewerkt vanuit aparte systemen, maar vanuit één samenhangend, vraaggestuurd stelsel met één overkoepelende visie: de Laan van de Leefomgeving. Deze digitale Laan is uitgewerkt in de definitiefase van het uitvoeringsprogramma GOAL (Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving). Doel is om informatie op te leveren voor een afgewogen bestuurlijke keuze over het realiseren van de Laan. Dit rapport geeft de resultaten hiervan weer.
De definitiestudie is uitgevoerd in opdracht van de gezamenlijke overheden IenM, IPO, VNG en de Unie van Waterschappen. De studie is begeleid door een begeleidingsgroep waarin alle betrokken departementen (IenM, BZK, OCW en EZ), IPO, VNG en Unie van Waterschappen, RWS en RIVM zijn vertegenwoordigd. Ook is een initiatiefgroep van informatie-aanbieders en gebruikers geconsulteerd, voorgezeten door de directeur-generaal van RIVM.

De Laan in het kort

Het streefbeeld waar de Laan naartoe werkt, is dat in 2024 alle beschikbare informatie benodigd voor een ontwikkeling met een klik op de kaart beschikbaar is. Het gaat daarbij om informatie voor besluiten met rechtsgevolgen, zoals vergunningen of een omgevingsplan. Deze informatie moet kwalitatief op orde zijn en slim op de vraag toegespitst, zodat de gebruiker minder onderzoek hoeft uit te voeren. Dit betekent een concrete kostenbesparing voor de doelgroepen: initiatiefnemers, belanghebbenden en het bevoegd gezag. Een verbeterde informatievoorziening biedt bovendien kansen voor een betere belangenafweging en snellere besluitvorming. Dit alles wordt mogelijk doordat de Laan alleen informatie levert die voldoet de 'drie B's': de informatie is eenvoudig *beschikbaar*, *bruikbaar* voor het beoogde doel en *bestendig* voor de rechter.

Op de Laan worden duidelijke afspraken gemaakt over de kwaliteit en de betekenis van gegevens. Informatie en (bestaande) ICT-voorzieningen worden met behulp van standaarden op een logische wijze met elkaar verbonden. De nadruk ligt hierbij op het realiseren van een stelsel in organisatorische en financiële zin. Immers alleen bij een heldere aansturing, goede werkafspraken, nageleefde standaarden en duurzame financiering kunnen daadwerkelijk stappen worden gezet om de huidige kluwen aan voorzieningen te ontwarren en te verbeteren. Het voorgestelde stelsel bestaat uit drie hoofdonderdelen:

- De gebruiker krijgt toegang tot de Laan via *gebruikerstoepassingen*, bijvoorbeeld een portaal met kaarten of een loket voor vergunningen en meldingen.
- De *Laaninfrastructuur* leidt de vragen van de gebruiker op een veilige en efficiënte wijze door naar de informatiehuizen.
- De *informatiehuizen* aan de Laan geven de antwoorden. In deze huizen wordt de ruwe data die in een domein beschikbaar is, omgezet naar op de vraag toegespitste, gevalideerde en waar mogelijk gestandaardiseerde informatieproducten. Per huis wordt dit nader uitgewerkt. Op dit moment zijn informatiehuizen voorzien voor Geluid, Water, Bodem & ondergrond, Natuur, Externe veiligheid, Lucht, Cultureel erfgoed, Ruimte, Bouw en Afval. Naast deze informatiehuizen koppelt de Laan ook aan de geo-basisregistraties, de e-overheidsrotonde en beoogde nieuwe generieke registers voor onder andere verkeer en populatie.

Een online filmpje over de Laan is beschikbaar op: https://www.youtube.com/watch?v=QnykLqkDniI.

De uitgevoerde business case

In de definitiestudie is een business case uitgevoerd. Deze laat zien dat het voorgestelde stelsel forse investeringen vergt, maar ook forse besparingen oplevert. De indicatief berekende baten wegen alleen al binnen de overheid ruimschoots tegen de kosten op. De kosten worden geschat op € 215 mln eenmalige ontwikkelings- en transitiekosten (waarvan € 85 mln transitiekosten[1] bij met name mede-overheden) en € 47 mln per jaar voor exploitatie en doorontwikkeling. Daartegenover staan baten die indicatief worden geschat op € 327 mln per jaar. Voor het bedrijfsleven is geen business case uitgevoerd, maar is wel een ruwe schatting gemaakt van de mogelijke besparingen. Hieruit blijkt dat bedrijven eveneens substantieel kunnen besparen.

Second opinion op de business case

Vertegenwoordigers van rijk, medeoverheden, RWS en Kadaster hebben op persoonlijke titel in een commissie de uitvoering van de business case begeleid. Op verzoek van deze begeleidingscommissie is een second opinion op de huidige businesscase uitgevoerd door Cor Franke (programmanager Modernisering GBA en voormalig lid Raad van Bestuur CWI) en Joop van Lunteren (voormalig dg Belastingdienst). Conclusie is dat het saldo van kosten en baten zodanig positief is, dat er duidelijk iets te winnen valt met de Laan van de Leefomgeving. De business case geeft daarmee voldoende basis voor een positief besluit over het realiseren van de Laan. De business case is echter niet geschikt om als basis te dienen voor afspraken over de precieze verdeling van kosten en baten tussen partijen. Met name de inschatting van de baten is in dit stadium slechts grofmazig en indicatief. Verdere detaillering van de business case is in deze fase echter niet mogelijk. Voor het vervolg geeft de second opinion aan dat het met name van belang is om:

- De governance zo in te richten dat de kans op realisatie van de baten wordt geoptimaliseerd.
- Een financieringsmodel te ontwikkelen dat past bij de karakteristieken van het programma en de gekozen governance. Daarbij kan de figuur van een 'revolving fund' worden overwogen.
- Het programma op te delen in hapklare brokken van twee jaar met go/no-go momenten.
- De business case verder aan te scherpen en te actualiseren wanneer het programma en onderdelen daarvan verder zijn uitgewerkt.

Deze gedachten zijn verder uitgewerkt in het advies, dat als bijlage I is bijgevoegd.

---

[1] Transitiekosten zijn onder meer opleidingskosten en de kosten die overheden maken om hun werkprocessen en gegevensverzamelingen te laten aansluiten op de Laan (zowel semantisch als technisch).

Opinie begeleidingscommissie business case

De begeleidingscommissie van de businesscase deelt de conclusie uit de second opinion dat in dit vroege stadium van het programma geen gegevens zijn te verkrijgen, waarmee de kosten en baten nauwkeuriger kunnen worden geschat. De commissie is het er ook over eens dat de door VKA verzamelde grofmazige en indicatieve gegevens en het resulterende het saldo van kosten en baten voor de overheden goed genoeg zijn om de stelling uit de second opinion te onderschrijven “dat er veel te winnen valt”. De business case is positief en is daarmee een bouwsteen die een bijdrage levert voor de besluitvorming over de realisatiefase.

De begeleidingscommissie ziet de businesscase verder als bruikbare achtergrondinformatie voor de discussie en op basis daarvan te maken afspraken over de uitgangspunten en principes voor het te hanteren financieringsmodel van de GOAL-ambitie, maar wil daarbij met klem benadrukken dat de verzamelde gegevens in dit stadium onvoldoende hard zijn om bijvoorbeeld de baten concreet aan de betrokken overheidspartijen toe te wijzen. De commissie ondersteunt van harte het second opinion advies om de realisatie van GOAL in beheersbare fasen van maximaal twee jaar op te knippen en daarbij voor elke volgende fase op basis van een verder verdiepte business case een go/no-go besluit te nemen.

Governance op de Laan

Zoals de second opinion laat zien is een strakke organisatie van de Laan een randvoorwaarde voor het realiseren van baten. Dit vraagt om regie op de samenwerking en om bereidheid bij de betrokken organisaties om zich te conformeren aan stelselbrede afspraken en standaards. Met centrale sturing op de doorontwikkeling kan het stelsel zich bovendien blijven aanpassen aan de vragen van gebruikers en aan technologische ontwikkelingen.

Het realiseren en beheren van het stelsel geldt als publieke taak, aangezien het gaat om het borgen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Daarbij gelden verschillende rollen. De eigenaar van het stelsel ziet toe op de kwaliteit en continuïteit van het stelsel. Voorgesteld wordt om deze rol te beleggen bij de secretaris-generaal van IenM. De gezamenlijke opdrachtgevers vanuit de betrokken overheden geven sturing aan de inhoudelijke vulling van het stelsel. De opdrachtnemer zal een consortium zijn van publieke uitvoeringsorganisaties die ervaring hebben met de componenten van de Laan. Voor de informatiehuizen worden huismeesters voorgesteld, die als taak krijgen om voor het betreffende domein de gegevensvoorziening te organiseren en te faciliteren.

Op weg naar de Laan

Veel onderdelen van de Laan zijn nu al beschikbaar, alleen nog niet overal en niet in effectieve onderlinge samenhang. Het realiseren van het digitale stelsel komt vooral neer op het uitbouwen en slim verbinden van al het goede dat nu al wordt toegepast. Dit geeft ook kansen om te komen tot stroomlijning en vereenvoudiging van de huidige praktijk en vermindering van de ambtelijke drukte. De realisatie van het stelsel vraagt daarom geen ingewikkelde ICT. Wat het wel vergt is organisatievermogen, samenwerkingsbereidheid en de wil om door te pakken.

Een Laan van de Leefomgeving bouw je niet in één grote sprong. De les uit eerdere ICT-projecten is dat een dergelijk traject alleen te besturen is bij een duidelijke fasering met go/no-go momenten. De second opinion ondersteunt dit. De eerste grote mijlpaal is de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018. Op dat moment moet een aantal vitale, huidige gebruikerstoepassingen zijn aangepast

op de nieuwe wet. Het gaat dan om de functionaliteiten die nu zijn belegd in het Omgevingsloket online (OLO), de Activiteiten Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl. Een eerste versie van de Laaninfrastructuur is beschikbaar ten behoeve van het koppelen van de informatiehuizen aan de gebruikerstoepassingen. Ook moet de Laan in eerste aanleg substantieel zijn neergezet, zodat de eerste baten kunnen worden gerealiseerd (het batenpotentieel wordt geschat op 40% in 2018, 80% in 2020 en 95% in 2022). Informatiehuizen bieden geheel of op onderdelen informatie die voldoet aan de kwaliteitseisen (zie figuur 1). De generieke registers voor railverkeersgegevens, populatie en scenario's zijn naar verwachting in 2018 beschikbaar. Voor het wegverkeer is dit deels het geval. Na 2018 wordt het stelsel in stappen verder uitgebouwd en geoptimaliseerd.

Figuur 1 - Stapsgewijze realisatie van de informatiehuizen



Af te ronden activiteiten definitiefase

De komende periode tot eind 2014 wordt besteed aan de bestuurlijke besluitvorming over de Laan van de Leefomgeving. Daarbij spelen met name keuzes over de governance en de bekostiging. Ter voorbereiding op deze bestuurlijke discussie wordt een aantal concrete casussen voorbereid. Voor de bekostiging zou, naast andere opties, aandacht moeten zijn voor de aanbeveling uit de second opinion om een soort van revolving fund te realiseren of een voorziening met een vergelijkbare systematiek. Ook moet worden bezien welke aanknopingspunten er zijn om aan te sluiten bij de voorstellen voor de financiering van de Generieke Digitale Infrastructuur. Deze worden de komende maanden verwacht van de onlangs benoemde Commissaris Digitale Overheid. Ook moet bij de financiering het open data beleid van het kabinet worden betrokken.

Speciale aandacht gaat nog uit naar de mogelijk extra opgaven voor OLO, AIM en Ruimtelijke-plannen.nl om in 2018 al verdere stappen te zetten naar meer gebruikersvriendelijkheid en samen-hang. Omdat dit niet negatief mag uitwerking op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, vindt hier nog nader onderzoek naar plaats.
De resultaten van de definitiefase worden nader getoetst bij verschillende partijen, onder meer in een ICT-haalbaarheidstoets door het ICT-bedrijfsleven en een Gateway Review.

1. Inleiding

Welke digitale ondersteuning is nodig om de Omgevingswet goed te kunnen uitvoeren? Hoe is dat nu geregeld en wat valt daaraan te verbeteren? Zijn er voor initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag ook kosten te besparen als je de digitalisering verbetert en beter organiseert? Hoe maak je zo'n proces realistisch en hanteerbaar?

Dit zijn vragen die centraal staan in de definitiestudie van het uitvoeringsprogramma GOAL (Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving). In dit programma wordt de digitale ondersteuning van de Omgevingswet uitgewerkt. Deze definitiestudie wordt uitgevoerd in opdracht van de gezamenlijke overheden: Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Aanleiding om de bovenstaande vragen te stellen is de lopende stelselherziening van het omgevingsrecht. Met de nieuwe Omgevingswet wordt de wetgeving over de fysieke leefomgeving opnieuw vormgegeven in een verbeterd wettelijk stelsel. Dit moet onder meer leiden tot eenvoudiger procedures en lagere kosten voor initiatiefnemers en bevoegd gezag. Om deze doelstelling te bereiken is ook een kritische bezinning nodig op de digitale voorzieningen onder het wettelijke stelsel. De praktijk kan immers niet meer zonder digitale loketten en databanken om de Omgevingswet goed uit te voeren.[2]

Doel van deze studie is om een goede onderbouwing te leveren voor de politiek-bestuurlijke besluitvorming eind 2014 over de reikwijdte en inrichting van een nieuw digitaal stelsel rondom de Omgevingswet. Na de besluitvorming volgt vanaf 2015 de realisatiefase. De rapportage is opgesteld door een programmateam, waarvan de samenstelling is vermeld in het colofon.

Er valt wat te winnen

Startpunt van de definitiestudie was de breed gedragen hypothese dat er inderdaad veel te verbeteren valt met een betere digitale ondersteuning. Er bestaan veel handige websites, programma's en databanken op het gebied van de fysieke leefomgeving. De gebruiker uit de praktijk - dat is de initiatiefnemer, de belanghebbende of het bevoegd gezag - moet zich een weg banen door dit woud aan soms slecht vindbare en slecht op elkaar afgestemde ICT-voorzieningen. Als hij al gegevens kan vinden over de fysieke leefomgeving, dan zijn deze vaak niet geschikt voor besluitvorming.
Het Regeerakkoord gaf de opdracht mee dat: "er een databank voor ruimtelijke gegevens moet komen, waarmee informatie makkelijker wordt ontsloten".[3] Het Kabinet heeft bovendien ambities geformuleerd voor de verdere ontwikkeling van de digitale overheid en het beschikbaar stellen van overheidsgegevens als open data[4]. De Raad van State stelt: "Een belangrijk middel om een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet te bewerkstelligen, is digitalisering."[5] Er valt dus wat te vereenvoudigen. Er valt bovendien veel te verdienen. De VNG zegt hierover: "Met het opzetten van databanken kunnen de onderzoekslasten verminderen voor overheden, bedrijven en burgers."[6]

---

[2] Digitaliseringstoets Omgevingswet, PBLQ HEC, 1 mei 2013
[3] Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD - PvdA, 29 oktober 2012
[4] Visiebrief digitale overheid 2017, Ministerie van BZK, 23 mei 2013
[5] Advies Raad van State op wetsvoorstel Omgevingswet, No.W14.13.0235/IV, 13 januari 2014
[6] Reactie VNG op de Omgevingswet, brief van 2 mei 2013

Voorafgaand aan deze definitiestudie is het idee dat er wat te winnen valt, nader onderzocht door RIVM[7,8]. Hieruit blijkt dat met name rondom de gegevensvoorziening veel te doen valt: "Uit het onderzoek blijkt dat de beschikbaarheid, bruikbaarheid en actualiteit van de gegevens die nodig zijn om het effect van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op de omgeving te kunnen beoordelen niet altijd voldoende is. Ook worden gegevens uit vergunningen en onderzoek dat is gedaan om ruimtelijke plannen en initiatieven te onderbouwen, beperkt ontsloten."

Laan van de Leefomgeving

Om de ambities van de Omgevingswet te helpen realiseren, is een daadwerkelijke verbetering nodig van de beschikbaarheid, de bruikbaarheid en de bestendigheid van relevante gegevens. Die verbetering is structureel en overkoepelend, en kan niet worden bereikt door te blijven werken vanuit losse voorzieningen. Om de gebruiker te kunnen geven waar hij om vraagt, moeten de losse brokstukken worden georganiseerd tot een samenhangend stelsel: de Laan van de Leefomgeving.

Het concept van de Laan bestaat uit drie onderdelen:

- De toegang tot de Laan is vrij. Gebruikers krijgen toegang via gebruikerstoepassingen als een vergunningenloket of een portaal waarop informatie over de lokale omgevingskwaliteit en regelgeving te vinden is.
- Achter de gebruikerstoepassing zit de Laan zelf. Deze bevat alle digitale infrastructuur die nodig is om de vragen van gebruikers op een betrouwbare manier te koppelen aan de antwoorden vanuit de beschikbare databanken. Op de Laan gelden afspraken over taalgebruik, aansturing, (open) standaarden en gegevenskwaliteit.
- De gegevens worden verzorgd door de zogenaamde informatiehuizen aan de Laan. Voor elk onderdeel van de fysieke leefomgeving is een eigen informatiehuis voorzien. Deze huizen zetten de ruwe (open) data van bronhouders om naar toegespitste, betrouwbare informatieproducten voor gebruikers. Naast de huizen is ook een aantal registers gekoppeld aan de Laan: de geo-basisregistraties en andere registers die in meerdere informatiehuizen slim kunnen worden hergebruikt, zoals een verkeersregister.

Een urgente opdracht

Het werken aan een digitaal stelsel is geen vrijblijvende exercitie die veilig kan worden uitgesteld tot morgen. Het is een urgente opdracht aan alle overheden om hiervan nu werk te maken:

- Met de Omgevingswet veranderen de werkprocessen van overheden. De wet vraagt om een integrale visie en besluitvorming. Dit kan alleen als de kennis over de situatie in een gebied en de regels die daar gelden op een eenvoudige manier bij elkaar komen. Dat stelt hoge eisen aan de digitale ondersteuning en aan de goede samenhang tussen de voorzieningen. Anders blijven grenzen moeilijk overbrugbaar, worden werkprocessen traag en gaat de dienstverlening mis.
- Gemeenten en RUD's zullen hun werkprocessen en digitale voorzieningen moeten aanpassen op de komst van de Omgevingswet. Als de samenhang niet vanaf het begin wordt geborgd in een solide stelsel, leidt dit op termijn tot reparaties, bijstellingen en desinvesteringen. Dit is de dure les uit eerdere trajecten als de basisregistraties.

[7] Gegevensverkenning Omgevingswet, RIVM briefrapport 680160001/2012

[8] Uitwerking Gegevensvoorziening Omgevingswet, RIVM Rapport 121001001/2013

Leeswijzer

In dit rapport worden per hoofdstuk de volgende vragen uitgewerkt:

Hoofdstuk 2	Welke reikwijdte is beoogd voor de Laan?
Hoofdstuk 3	Wat is het streefbeeld over tien jaar? Welke concrete doelen zijn dan bereikt?
Hoofdstuk 4	Leidt de Laan tot een positieve business case?
Hoofdstuk 5	Wat is een haalbare aanpak? Wat kunnen we leren van het verleden?
Hoofdstuk 6	Hoe ziet de Laan er technisch-inhoudelijk uit?
Hoofdstuk 7	Hoe wordt de gegevenskwaliteit geborgd met aansluitvoorwaarden?
Hoofdstuk 8	Hoe wordt de Laan stapsgewijs opgebouwd?
Hoofdstuk 9	Welke governance wordt voorgesteld rondom de Laan?
Hoofdstuk 10	Welke verdere randvoorwaarden gelden voor het uitvoeringsprogramma?
Hoofdstuk 11	Hoe moet de Laan worden geborgd in de wet- en regelgeving?
Hoofdstuk 12	Wat is de invloed van de Laan op de werkprocessen van overheden?
Hoofdstuk 13	Hoe zijn de resultaten van de definitiefase GOAL afgestemd en getoetst?
Hoofdstuk 14	Welke financiering van de Laan wordt voorgesteld?
Hoofdstuk 15	Welke besluitvorming heeft plaatsgevonden?

2. Reikwijdte van de Laan

Uitgangspunten

Deze definitiestudie is opgebouwd langs drie centrale uitgangspunten. Deze uitgangspunten bepalen in belangrijke mate de inhoud en reikwijdte van de definitiefase.

DE LAAN...

- *... levert een verbetering op voor de gebruiker in de uitvoering van de Omgevingswet*
- *... wordt georganiseerd en gefinancierd als één stelsel met een duidelijke regie*
- *... is realistisch en haalbaar door het gebruik van bestaande voorzieningen en de ontwikkeling in overzichtelijke stappen*

Reikwijdte

De Laan van de Leefomgeving is gericht op de uitvoering van de Omgevingswet en het helpen realiseren van de verbeterdoelen van deze wet. Daarmee is de reikwijdte van de Laan beperkt gehouden tot de scope van de Omgevingswet: de fysieke leefomgeving. Belangen en digitale voorzieningen die hierbuiten vallen, zijn geen onderdeel van de Laan.

Een tweede belangrijke begrenzing van de Laan van de Leefomgeving wordt bepaald door het type processen dat deze moet ondersteunen. De Laan is gericht op besluiten met rechtsgevolgen, zoals omgevingsvergunningen, projectbesluiten en omgevingsplannen. De Laan is bedoeld om goede en betrouwbare (basis)informatie te leveren, die standhoudt bij de Raad van State. Gebruikers moeten er op kunnen vertrouwen dat de informatie die de Laan biedt klopt. Hierdoor worden onderzoekslasten voor initiatiefnemers en het bevoegde gezag daadwerkelijk verminderd en worden processen versneld. Daarmee wordt aangesloten bij de wensen van gebruikers en worden de verbeterdoelen van de Omgevingswet maximaal gerealiseerd. Deze focus is bepalend voor de organisatie, afspraken en kwaliteitsborging op de Laan.

Dit type organisatie en kwaliteitsborging is te zwaar voor veel andere informatie, waarmee de burger wel wordt geïnformeerd over de leefomgeving, maar die niet bedoeld is voor besluitvorming. De Laan is in beginsel niet voor dergelijke informatie bedoeld. Door dergelijke informatie niet aan te bieden op de Laan wordt voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de kwaliteit en status van alle gegevens.

De informatievoorziening rondom toezicht en handhaving is vooralsnog buiten de reikwijdte van de Laan geplaatst. De Laan is in eerste instantie gericht op het ontsluiten van open data, wat bij toezicht en handhaving veelal niet het geval is vanwege privacy aspecten. Op dit moment loopt al het Programma Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving voor het ontsluiten en delen van deze informatie. Het is vanuit het perspectief van de gebruikers goed voorstelbaar dat de Laan op termijn ook specifieke functionaliteit voor toezicht en handhaving moet gaan bieden. Omdat dit een uitbreiding van de reikwijdte van de Laan betreft, vergt dit een aanzienlijke extra inspanning van de realisatiefase van de Laan. Deze uitbreiding van de reikwijdte vergt een expliciet besluit van de opdrachtgevers, gebaseerd op een herijking van de business case en de risicoanalyse.

Het verzamelen van informatie ten behoeve van rapportage aan Europa zal in veel gevallen samen vallen met de informatie waarop de Laan is gericht. Veel van de huidige informatievoorzieningen zijn in eerste instantie gerealiseerd met het oog op deze Europese rapportages. Bij de inrichting van diverse informatiehuizen zullen deze Europese rapportages uiteraard worden meegenomen. De informatie, die nodig is voor besluiten met rechtsgevolgen, kan dan worden benut om ook aan Europa te rapporteren. Europese rapportages die gebruik maken van andere informatie kunnen ook onderdeel zijn van een informatiehuis, echter de te hanteren kwaliteitseisen kunnen lichter zijn dan die voor besluiten met rechtsgevolgen.

3. Visie op het stelsel

Om de Laan van de Leefomgeving vorm te geven is een visie nodig waar naartoe wordt gewerkt, een wenkend streefbeeld voor de lange termijn, een 'stip op de horizon'. Het streefbeeld laat zien wat de te ontwikkelen digitale diensten opleveren voor de gebruikers en hoe dit past bij de verbeterdoelen die met het invoeren van de nieuwe Omgevingswet worden nagestreefd. Het streefbeeld waar de Laan naartoe werkt, is kort gezegd dat in 2024 alle beschikbare informatie over bijvoorbeeld een locatie met een klik op de kaart beschikbaar is, zodat onderzoekslasten kunnen worden voorkomen en verminderd en dat het proces tussen initiatiefnemer, belanghebbende en bevoegd gezag soepel en zonder ruis verloopt.

Het streefbeeld zorgt voor verbinding en richting. Verbinding omdat het streefbeeld in samenwerking met de belanghebbende organisaties is ontwikkeld. Richting omdat het streefbeeld duidelijk maakt waarop de focus moet liggen tijdens de ontwikkel- en realisatiefase van het digitale stelsel.

Trends in de digitale wereld

Het streefbeeld staat niet los, maar past in een aantal maatschappelijke en technologische trends die nu al zichtbaar zijn. Om het streefbeeld te kunnen plaatsen, wordt hierop eerst kort ingegaan.

- De fysieke leefomgeving blijft in ontwikkeling. Dat betekent dat er altijd partijen zullen zijn die daardoor in hun belangen worden geraakt. Daarbij is er een constante spanning tussen zekerheid 'aan de voorkant' en afwegingsruimte binnen het lokale besluitvormingsproces. Voor het vinden van een goede balans is veel hoogwaardige informatie nodig.
- Initiatiefnemers en belanghebbenden willen, kunnen en moeten steeds meer zelf regelen. Door noodzakelijke kostenbesparingen treedt de overheid de komende jaren verder terug.
- De technologische ontwikkeling zal ervoor zorgen dat steeds meer partijen zelf eenvoudig informatie over de actuele toestand van de leefomgeving inwinnen en delen. Dankzij de macht van het getal en slimme apps die deze gegevens filteren en toetsen, zal de kwaliteit van deze private data net zo goed, of soms zelfs beter worden, dan de data die de overheid inwint. De technologie (social media) en overvloedig aanwezige data maakt het ook mogelijk dat burgers en bedrijven snel ad hoc samenwerkingsverbanden vormen om hun belangen te verdedigen.
- Het digitale kanaal vervangt steeds meer andere kanalen (telefoon, balie). Dit sluit aan bij de wens van burgers en bedrijven om altijd en overal diensten te kunnen afnemen. Bovendien zorgt de technologische ontwikkeling ervoor dat het digitale kanaal steeds goedkoper wordt. Deze beweging, zoals vastgelegd in de visie Digitaal 2017, zal ook na 2017 onverminderd doorgaan.
- Digitale diensten kunnen niet alles oplossen. Bij complexe initiatieven is het afwegen van belangen eerder een kwestie van onderhandelen en uitruilen dan het aflopen van een voorgedefinieerde beslisboom. Persoonlijk contact blijft essentieel. Dit persoonlijke contact is ook nodig om burgers te ondersteunen die zich in de digitale wereld niet kunnen redden.
- Om een goede bijdrage aan een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van de leefomgeving te blijven leveren en daarbij optimaal te profiteren van de technologische mogelijkheden, zullen overheden hun organisatie en processen continu moeten aanpassen. Dit vergt veel innovatievermogen. Om dit te versterken gaan overheden nog meer samenwerken, zowel onderling als met marktpartijen.

- Het internationale aspect wordt nog belangrijker. De fysieke leefomgeving wordt steeds vaker vanuit een Europese of zelfs wereldwijde context beschouwd en internationale bedrijven zullen verlangen dat ze vanuit hun thuisbasis eenvoudig initiatieven in Nederland kunnen ontplooien.

Samenvattend gaat het vooral om meer: Meer digitale diensten, meer betrouwbare data, meer internationaal, meer ruimte voor eigen initiatief om als burger en bedrijf zelf voor je belangen op te komen. Maar tegelijkertijd ook minder overheidscapaciteit en minder overheidsgeld om met deze toenemende dynamiek en complexiteit om te gaan.

Doelgroepen

Het stelsel van de Laan van de Leefomgeving stelt de vraag van de gebruikers centraal. In de praktijk zijn allerlei soorten gebruikers denkbaar. Vanuit de Omgevingswet geredeneerd gaat het bij gebruikers om initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag.

Initiatiefnemers

De initiatiefnemer is de burger, het bedrijf of de overheidsorganisatie die iets wil, dat de fysieke leefomgeving verandert. De vraag van deze doelgroep staat in het stelsel centraal: ik wil dit op deze plaats, kan dat en mag dat? Het digitale stelsel zorgt voor een antwoord op maat. Dat is een antwoord gericht op de specifieke vraag, de specifieke locatie en de fase van het proces.

Belanghebbenden

De belanghebbende is de burger of het bedrijf dat (nadelige) invloed ondervindt van het initiatief van een ander. De belanghebbende wordt via het stelsel geïnformeerd over ontwikkelingen en krijgt via het stelsel de informatie, waarmee zo nodig individueel of gezamenlijk kan worden opgekomen voor het eigen belang. Hiermee bevordert het digitale stelsel ook de rechtsgelijkheid.

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag is de overheidsorganisatie die het besluit met rechtsgevolgen neemt of die een omgevingsplan opstelt. Het stelsel biedt het bevoegd gezag de juiste informatie en de mogelijkheden tot afstemming en procesvoering. Daarmee ondersteunt het stelsel de ontwikkeling van het bevoegd gezag tot een efficiënte regisseur die het samenspel tussen initiatiefnemers en belanghebbenden in goede banen leidt.

Streefbeeld 2024

Het streefbeeld is opgebouwd vanuit de gebruikers van het digitale stelsel. Echte baten ontstaan immers alleen als digitale gegevens en voorzieningen zijn geoptimaliseerd voor het gebruik. Elk van de gebruikers moet door het digitale stelsel goed worden bediend, waarbij het stelsel natuurlijk ook de samenwerking tussen partijen moet faciliteren.

Het streefbeeld voor initiatiefnemers

Initiatiefnemers maken gebruik van slimme digitale diensten. Deze diensten zorgen voor informatie op maat. Dat is informatie die is toegespitst op de plaats, de tijd en het soort activiteit dat de initiatiefnemer wil gaan ontplooien. Niet meer en niet minder. De initiatiefnemer krijgt hierdoor

direct toegang tot de relevante informatie over de huidige staat van de fysieke leefomgeving, de verwachte ontwikkelingen en de (nationale en lokale) regels waaraan hij zich moet houden.
Omdat de informatie is toegesneden op de activiteit en de locatie, hoeft de initiatiefnemer minder onderzoek te doen. Hij weet daardoor sneller waar hij aan toe is. Bij kleine, eenvoudige ontwikkelingen, zoals een aanbouw aan zijn woning, kan waar nodig in één moeite door een melding worden gedaan of een aanvraag worden ingediend. Als er toch bijzonderheden zijn - de betreffende woning is bijvoorbeeld een gemeentelijk monument - dan krijgt de initiatiefnemer meteen te zien wat hij moet doen om zijn plan te realiseren.
Bij complexere initiatieven, zoals het bouwen van een winkelcentrum op een voormalig industrieterrein, blijft nader onderzoek nodig. De initiatiefnemer krijgt wel direct eenvoudig beschikking over alle basisinformatie over het gebied. Bijvoorbeeld of er een bodemverontreiniging bekend is, of het een cultuurhistorisch waardevol gebied is of dat het geluidsniveau al tegen de norm aan zit. Hierdoor kan hij eenvoudig vaststellen of zijn initiatief kans van slagen heeft en kan hij sneller inzoomen op de echte knelpunten.
Het hergebruik werkt ook de andere kant op. De gegevens die initiatiefnemers hebben verzameld om hun plan te onderbouwen, worden met het bevoegd gezag en belanghebbenden gedeeld. Omdat gebruik kan worden gemaakt van dezelfde bron wordt nodeloos overtikken of opnieuw onderzoeken onnodig en worden fouten en misverstanden voorkomen. Dit geldt uiteraard alleen voor zover deze gegevens niet (bedrijfs)vertrouwelijk of privacygevoelig zijn.

Het streefbeeld voor belanghebbenden

De slimme digitale diensten en de onderliggende informatievoorziening zorgen voor een betere besluitvorming. Omdat vrijwel alle informatie als open data via het digitale stelsel beschikbaar is, zijn informatiemonopolies van bedrijven en overheden geslecht. Belanghebbenden zoals omwonenden, beschikken over dezelfde informatie en kunnen daardoor desgewenst een volwaardige rol spelen bij nieuwe ontwikkelingen in hun leefomgeving. De laagdrempelig beschikbare digitale informatie laat bovendien toe dat burgers en bedrijven zelf eenvoudig alternatieve voorstellen kunnen ontwikkelen, waardoor hun maatschappelijke betrokkenheid verder vergroot.
Een belangrijke stap hierin is dat alle regels in begrijpelijke taal zijn ontsloten en dat de relevante informatie gebruikersvriendelijk wordt gepresenteerd. Betrokken burgers en bedrijven hoeven dus niet langer deskundige te zijn om voor hun belangen op te komen. Daarbij is ook rekening gehouden met groepen die minder goed kunnen omgaan met digitale informatie.
Gebruiksvriendelijke toepassingen komen niet alleen van de overheid, maar kunnen ook eenvoudig door marktpartijen worden ontwikkeld. Alle beschikbare informatie is hiertoe op elkaar afgestemd en wordt via open standaarden digitaal aangeboden. Hierdoor is een rijk palet aan toepassingen beschikbaar, van digitale kaarten tot apps. Burgers en bedrijven kunnen daarmee op elk moment en op elke plaats een beeld krijgen van de toestand van hun leefomgeving. Met standaard IT-hulpmiddelen kunnen eenvoudig en goedkoop driedimensionale visualisaties en simulaties van voorgenomen veranderingen worden gemaakt. Hierdoor wordt het inzicht van alle betrokkenen in de geplande wijzigingen groter en kunnen ze beter bepalen wat de impact is.

Het streefbeeld voor het bevoegd gezag

De overheid is een belangrijke producent en gebruiker van gegevens over de leefomgeving. De overheid verzamelt gegevens door monitoring van omgevingswaarden en tellingen van bijvoorbeeld verkeer. Zij gebruikt deze om onder meer omgevingsplannen en -visies op te stellen. In de rol van

bevoegd gezag gebruikt de overheid digitale diensten om te handelen conform de principes van de open overheid. Zij maakt informatie actief openbaar, stimuleert het tijdig betrekken van belanghebbenden en is transparant in het maken van keuzes. Omdat alle partijen van dezelfde informatie uitgaan en deze op een voor iedereen begrijpelijke manier is ontsloten, is er geen spraakverwarring en gedoe over de onderliggende gegevens en rekenmethodes. De volledige aandacht kan worden besteed aan wat er werkelijk toe doet: het zorgvuldig afwegen van de verschillende maatschappelijke belangen en het komen tot een gedragen besluit.

Ook in eigen huis gebruikt de overheid digitale (informatie)diensten om beter en efficiënter samen te werken. Overheden die op specifieke domeinen kennis en bevoegdheden hebben, bieden digitale diensten voor het snel en eenvoudig afhandelen van toetsingsvragen. Ze leveren bovendien locatiegerichte informatie over de huidige en verwachte ruimte die binnen hun domein voor ontwikkelingen beschikbaar is.

Omdat de kwaliteit van de informatie en de betekenis van begrippen tussen de overheden onderling is afgestemd, kan een totaalbeeld worden samengesteld dat inzichtelijk maakt welke punten in de besluitvorming extra aandacht nodig hebben. De overheid gebruikt dit inzicht om te bepalen welke overheidsorganisaties bij de afstemming met initiatiefnemers en belanghebbenden een actieve rol moeten spelen. De betrokken overheden kunnen vervolgens het stelsel gebruiken om de benodigde informatie te vergaren. Ze kunnen daarbij gebruik maken van gegevens die initiatiefnemers, belanghebbenden en mede-overheden al eerder hebben verzameld. Burgers en bedrijven zien één overheid en hebben geen hinder van de complexiteit van de noodzakelijke samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties.

Het samenspel tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag

Elk initiatief wordt in goed samenspel tussen de betrokkenen opgepakt. Ook hier wordt de balans gezocht. Soms volstaat een goed gesprek met de buren over een nieuwe schutting. Soms is er een brede maatschappelijke discussie nodig om tot goede besluitvorming te komen. Dankzij het digitale stelsel verloopt ook dit samenspel op maat, afgestemd op de plaats en de aard van het initiatief en de fase waarin het plan verkeert.

In het begin gaat de initiatiefnemer zelf aan de slag en krijgt hij/zij de informatie waarmee hij kan toetsen of zijn plan kans van slagen heeft. Hij kan zijn plan voorbereiden, zonder dat hij wordt lastig gevallen met details die pas in een latere fase van belang zijn. Als de plannen vastere vorm krijgen, ontstaat steeds meer betrokkenheid van het bevoegd gezag en belanghebbenden. De initiatiefnemer moet aanvullende informatie aan deze partijen verstrekken. Ook dan blijft het uitgangspunt samenspel op maat: alleen die extra informatie en die partijen om tafel, die nodig zijn om tot een goede belangenafweging te komen. Uiteraard geldt daarbij het i-overheidsprincipe dat de overheid niet naar de bekende weg vraagt en beschikbare informatie optimaal hergebruikt.

In dit samenspel doen belanghebbenden volwaardig mee. Omdat initiatiefnemers zich hiervan bewust zijn, betrekken ze belanghebbenden steeds meer zelf vroegtijdig bij hun initiatief. Dankzij de betere mogelijkheden voor het delen van informatie en social media kunnen zij belanghebbenden een actieve rol geven bij de uitwerking van hun plannen. Via het digitale stelsel kan de overheid toetsen of dit proces goed verloopt en op basis daarvan bepalen of en waar ze moet ingrijpen. Hiermee wordt schaarse overheidscapaciteit beter benut en wordt voorkomen dat de overheid onbedoeld als hindermacht optreedt in situaties waar maatschappelijke partijen het prima zelf kunnen regelen.

Hoe dichtbij is dit streefbeeld?
De meeste onderdelen van het streefbeeld zijn nu al zichtbaar, alleen nog lang niet overal en niet in effectieve onderlinge samenhang. Het realiseren van het digitale stelsel komt vooral neer op het uitbouwen en slim verbinden van al het goede dat de pioniers nu al toepassen. Het biedt dus ook kansen om tot vereenvoudiging en stroomlijning van de huidige praktijk te komen. Het digitale stelsel is daarmee eerder een evolutie dan een revolutie. Omdat het meeste al is uitgevonden, vergt de realisatie van het stelsel geen erg ingewikkelde ICT. Wat het wel vergt is organisatievermogen, samenwerkingsbereidheid en de wil om door te pakken.

Uitgangspunten voor het digitale stelsel

Op basis van het streefbeeld kunnen de drie uitgangspunten uit het vorige hoofdstuk voor de inhoud en de aanpak van het stelsel concreter worden uitgewerkt.

Verbetering voor de gebruiker

- Van aanbod centraal naar gebruiker centraal. Een vraaggestuurd stelsel met een goede balans in het voorzien in de behoeften van de initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag. Een responsief stelsel dat open staat voor vragen, suggesties en klachten van de verschillende gebruikers en waarbij gebruikers invloed hebben op de verdere doorontwikkeling.
- Van een versnipperd aanbod van dataleveranciers naar een samenhangend aanbod vanuit onderling samenwerkende 'informatiehuizen'. Deze huizen zorgen voor beschikbare, bruikbare en bestendige informatie die is afgestemd op de eisen van de nieuwe Omgevingswet en op de processen waarmee deze wet wordt geïmplementeerd.
- Het stelsel is open, omdat:
  - Toegangsdrempels zijn weggenomen en data zoveel mogelijk als open data via open (internationale) standaarden wordt aanboden. Dit betekent dat de beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving vrij kan stromen en zonder administratieve lasten door overheden, burgers en bedrijven kan worden benut.
  - Het stelsel ruimte biedt voor het aansluiten van nieuwe domeinen (informatiehuizen) en het opnemen van nieuwe publieke en private informatiebronnen.
  - Zowel overheden als marktpartijen via duidelijk omschreven koppelvlakken nieuwe ICT-toepassingen kunnen aansluiten op het stelsel.

Stelsel met regie

- Van eigen organisatie centraal naar de keten centraal. Het stelsel ondersteunt ketenprocessen, waarbij de verschillende doelgroepen samenwerken en onderling informatie delen. Daarbij zorgt het stelsel voor waardecreatie, want beschikbare informatie wordt gedeeld, aangevuld en verrijkt door overheden en private partijen. Via het stelsel wordt deze informatie weer beschikbaar gesteld voor hergebruik.
- Integratie met de overheidsinformatievoorziening door aansluiting van het digitaal stelsel Omgevingswet op de generieke digitale infrastructuur (de i-overheids rotonde). Hierdoor kan informatie over de fysieke leefomgeving overheidsbreed worden toegepast en kan deze informatie worden verrijkt met informatie uit andere sectoren. Hiertoe moet overleg worden gevoerd met de Nationaal Commissaris Digitale Overheid.

- Het stelsel is samenhangend, omdat:
    - Het als een eenheid wordt bestuurd, beheerd en gefinancierd.
    - De samenwerking tussen de verschillende informatieleveranciers zodanig wordt georganiseerd, dat gebruikers de gegevens als één (virtuele) databank ervaren.
    - De begrippen zoveel mogelijk zijn geharmoniseerd.
    - De domeinspecifieke modellen en toetsingskaders gebruik maken van dezelfde betrouwbare overheidsbasisregistraties en Omgevingswetspecifieke basisgegevens.
    - Er sprake is van een uniform, op het gebruik afgestemd dienstenniveau (service level) en het voor gebruikers, toeleveranciers en applicatiebouwers duidelijk is waar ze met vragen en klachten terecht kunnen.

Realistisch, haalbaar en duurzaam

- Het stelsel wordt stapsgewijs gebouwd vanuit een architectuur die is afgestemd op de referentiearchitecturen van de i-overheid. Over deze stappen wordt steeds opnieuw besloten op basis van een business case.
- De governance wordt zodanig ingericht dat de kans op realisatie van baten maximaal is.
- Er is sprake van een gecontroleerd wijzigingsproces waarbij de gebruikers tijdig over veranderingen worden geïnformeerd en ze een duidelijk omschreven periode hebben om zich op de gewijzigde situatie voor te bereiden.
- Bij de ontwikkeling van het stelsel wordt direct rekening gehouden met het beheer.
- Het stelsel houdt rekening met het bewaren van historie en het reconstrueren van een integere toestand in het verleden, zodat achteraf kan worden vastgesteld op welke gegevens een beslissing was gebaseerd.
- Er wordt voorzien in meerjarige financiering voor beheer en doorontwikkeling van het digitale stelsel. Het gehanteerde financieringsmodel past bij de karakteristieken van het realisatieprogramma van de Laan en bij de gekozen governance.
- Het stelsel is voorbereid op het benutten van nieuwe technologieën zoals linked open data en sensor data (big data) in de informatiehuizen. Ook bij voortschrijdende technologie blijft de organisatie van de Laan nodig om te kunnen sturen op betrouwbare informatie. Bij de doorontwikkeling kan actief worden gestuurd op het optimaal benutten van de innovatieve kracht van markt en wetenschap.

4. Hoe realistisch is de Laan: Business case

Het bouwen van een goed digitaal stelsel is een urgente opgave in termen van ontzorgen en het versimpelen van processen. Tegelijkertijd is de Laan van de Leefomgeving alleen haalbaar als die de gebruikers ook in financiële zin iets oplevert. Om boven water te krijgen of de baten uitstijgen boven de kosten, is een business case uitgevoerd[9].
De uitgevoerde business case is onderdeel van de definitiefase. Dat betekent dat nog niet de mate van detail kan worden gehaald, die zou horen bij een concreet uitgewerkt realisatieplan. Tegelijkertijd is de business case voldoende solide om zicht te geven op de financiële haalbaarheid van het besluit om de Laan van de Leefomgeving te gaan realiseren.

Een sluitende business case

De uikomst van de business case voor de Laan is positief. De baten vallen alleen al binnen de overheid hoger uit dan de kosten. De business case blijft bovendien positief al zouden de baten twee keer zo laag en gelijktijdig de kosten twee keer zo hoog uitvallen. Daar komen de maatschappelijke baten nog eens bij. Het is dus zeker zinvol om een Laan van de Leefomgeving na te streven. Daarbij zitten de grootste baten in het implementeren van regie op de informatievoorziening en het opzetten van informatiehuizen, met name voor geluid, water, ruimte en bouw. Ook het inrichten van generieke registers levert grote baten op.

Uitgangspunt voor de business case was dat deze binnen de overheid sluitend moet zijn. Maatschappelijke baten zijn dan wel het doel van de Laan, maar kunnen niet of nauwelijks worden aangewend om de transitie tot een stelsel te bekostigen. Bovendien moeten ook de budgetten voor beheer en doorontwikkeling duurzaam worden geborgd. De eerste focus van de business case lag dan ook op de globale kosten en baten binnen de overheid. Hiertoe zijn onderbouwde inschattingen gemaakt door experts van het bureau dat de business case onderzoek heeft uitgevoerd. Deze zijn getoetst en verdiept bij experts van de betrokken gebruikers en overheden (op persoonlijke titel). Er is geen formele instemming gevraagd met de business case. Als extra toets is door onafhankelijke deskundigen een second opinion uitgevoerd op de plausibiliteit van de business case uitkomsten.[10]
De business case omvat alle kosten voor realisatie, transitie, beheer en doorontwikkeling voor een periode van tien jaar. Door deze lange periode tellen de kosten op tot een relatief hoog bedrag. Tegelijkertijd moet de het stelsel voor langere tijd zijn geborgd. Op een Laan zonder continuïteit kun je immers niet bouwen.

Uitkomsten business case

In de business case is gerekend vanuit de concrete architectuur met de beoogde gebruikers-toepassingen, Laaninfrastructuur, informatiehuizen en generieke registers. Hierbij is gekeken naar de initiële en de structurele beheer- en doorontwikkelingskosten van de beoogde verbeteropties. Vanwege de timing van de business case (voorafgaand aan de besluitvorming) is daarbij een aantal aannames gedaan omtrent de uiteindelijke reikwijdte en vormgeving van de Laan. De in de business

[9] Eerste beeld van een businesscase voor het programma GOAL, VKA, Royal HaskoningDHV, v1.0

[10] Second opinion op Businesscase GOAL, Cor Franke en Joop van Lunteren, 20 juli 2104, zie bijlage.

case opgenomen ramingen van met name de baten zijn indicatief. De onderliggende berekeningen zijn afgestemd op het naar aanleiding van de definitiestudie te nemen besluit: is het wel of niet de moeite waard om tot realisatie van de Laan van de Leefomgeving over te gaan. Het is dus een eerste beeld en geen volledig dekkende analyse. In de rapportage is een onzekerheidsmarge gehanteerd van 30 procent.

In tabel 1 worden de hoofduitkomsten van de business case geschetst, onderverdeeld naar de verschillende onderdelen van het digitale stelsel. Het gaat steeds om de bedragen na volledige realisatie van de Laan van de Leefomgeving. De tabel geeft de kosten van de veranderopgave om te komen tot een Laan van de Leefomgeving en de baten als die verandering is doorgevoerd. De huidige kosten en baten van bestaande voorzieningen zijn niet meegerekend.

Tabel 1 - Indicatieve totale kosten / baten van de Laan

alle bedragen x € 1 mln	Investering eenmalig	Exploitatie-lasten / jaar	Baten binnen overheid / jaar
Gebruikerstoepassingen	**€ 22**	**€ 5**	**0**
Laan infrastructuur	**€ 6**	**€ 3**	**-**
Informatiehuizen	**€ 77**	**€ 25**	**€ 299**
Geluid	€ 16	€ 5	€ 36
Water	€ 16	€ 5	€ 81
Bodem	€ 16	€ 5	€ 14
Natuur	€ 7	€ 2	€ 18
Externe veiligheid	€ 5	€ 2	€ 2
Lucht	€ 4	€ 1	€ 10
Cultureel erfgoed	€ 2	€ 1	€ 1
Ruimte	€ 5	€ 2	€ 47
Bouwen	€ 2	€ 1	€ 90
Afval	€ 4	€ 1	0
Generieke registraties	**€ 16**	**€ 5**	**€ 28**
Transitiekosten	**€ 85**	**-**	**-**
Tactische regie op de Laan	**€ 9**	**€ 9**	**-**
Totaal	**€ 215**[1]	**€ 47**	**€ 327**[2]

[1] In de businesscase is een onzekerheidsmarge van 30% aangehouden, vanwege het top-down karakter van de analyse en de verschillende aannames die gedaan zijn voor de berekening van genoemde kosten. De kosten van de wettelijk noodzakelijke aanpassingen op de gebruikerstoepassingen zijn ontleend aan het rapport "Kosteneffectiviteitsanalyses implementatieonderdelen en kostenramingen overheden" dat is opgesteld in de Verkenning Implementatie. Daarbij is het gemiddelde van de min – max bedragen genomen. De kosteneffectiviteitsanalyse hanteert een onzekerheidsmarge van 50%.

[2] In de businesscase is een onzekerheidsmarge van 30% aangehouden, vanwege het top-down karakter van de analyse en de verschillende aannames die zijn gedaan voor de berekening van genoemde baten.

In de tabel zijn de kosten voor de noodzakelijke ombouw van het Omgevingsloket online (OLO), ruimtelijkeplannen.nl en de Activiteiten Internet Module (AIM) naar de Omgevingswet meegeteld bij de gebruikerstoepassingen. Deze ombouw is hoe dan ook noodzakelijk om de Omgevingswet te kunnen invoeren en staat los van de ambities rondom de Laan van de Leefomgeving. In de business-case zijn deze aanpassingen daarom als nul-alternatief beschouwd. Het aanpassen van de gebruikertoepassingen levert de overheid geen extra baten op. De baten vallen bij burgers en bedrijven. Deze zijn meegenomen bij het berekenen van de effecten van de Omgevingswet zelf.

Verdeling van kosten

In hoofdstuk 8 wordt een fasering van de opbouw van de Laan beschreven. tabel 2 geeft aan hoe de kosten zich kunnen ontwikkelen wanneer voor deze fasering wordt gekozen. De bedragen zijn afkomstig uit de business case.

tabel 2 - Indicatieve ontwikkeling van kosten in de tijd

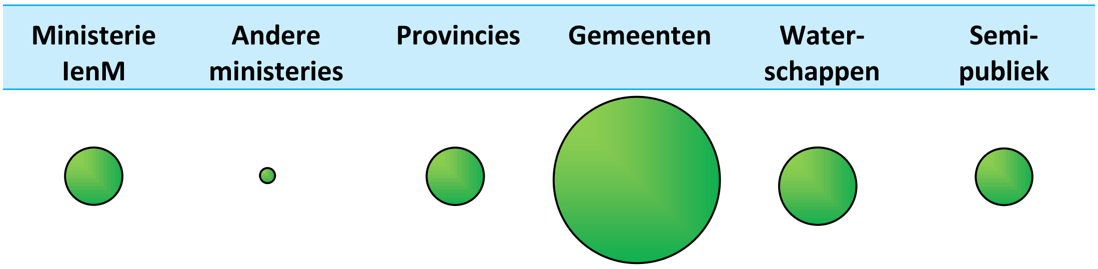
Alle bedragen x € 1 miljoen	Totaal	2015 - 2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Investeringen	130	95	19	10	6	-	-	-
Transitiekosten	85	32	17	15	14	5	1	1
Exploitatiekosten (jaarlijks)		29	35	41	44	47	47	47

De investeringen bedragen in totaal € 130 mln. en vallen in vooral in het begin van de programmaperiode. Dit komt onder andere door in 2018 OLO, Ruimtelijkeplannen.nl en AIM op de wet moeten zijn aangepast (spoor 1 in hoofdstuk 5).
De transitiekosten bedragen in totaal € 85 mln. en lopen door tot het einde van het programma, waarbij er van wordt uitgegaan dat de grootste aansluitinspanning in de periode 2018 t.m. 2020 valt. In de jaren 2022 – 2024 is nog een beperkt budget nodig om de laatste achterblijvers over de streep te helpen.
Bij de raming van de exploitatiekosten is er vanuit gegaan dat laanonderdelen zodra ze gebruiksgereed zijn aan een beheerorganisatie worden overgedragen. Vanaf dat moment is er jaarlijks € 47 mln. nodig om de laan exploiteren en te onderhouden.

Verdeling van baten

Bij de baten gaat het om verminderde ambtelijke werklast en reductie van de out-of-pocket kosten voor onderzoek. De grootste baten van het stelsel binnen de overheid liggen bij gemeenten en waterschappen. Deze hebben ook de grootste werklast. Figuur 2 geeft een indicatie hoe de baten, die indicatief geschat zijn op € 327 mln per jaar, zijn verdeeld. De categorie semi-publiek omvat organisaties als Havenbedrijf Rotterdam en Prorail.

Figuur 2 - Verhouding waarin partijen baten kunnen realiseren



In hoofdstuk 8 wordt een fasering van de opbouw van de Laan beschreven. tabel 3 geeft aan hoe de baten zich kunnen ontwikkelen wanneer voor deze fasering wordt gekozen. De eerste regel laat zien wat het totale batenpotentieel is. De tweede regel geeft aan hoe de jaarlijkse baten in de praktijk zouden kunnen groeien, rekening houdend met de tijd die nodig is om werkprocessen aan te passen. Daarbij is uitgegaan van een invoeringstermijn van vijf jaar, waarbij het merendeel van de

organisaties na drie of vier jaar het gebruik heeft ingeregeld. De getallen zijn ontleend aan de bedragen uit de business case rapportage, waarbij de percentages zijn afgerond.

tabel 3 - Indicatieve ontwikkeling van baten in de tijd

Alle bedragen x € 1 miljoen	Totaal jaarlijkse baten	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Maximale potentiële baten	€ 327	40%	50%	80%	95%	95%	95%	100%
Verwachte baten realisatie	€ 317*	5%	25%	50%	70%	90%	95%	95%

* 10 miljoen aan baten valt in de jaren 2025 en 2026.

Resultaat second opinion

Op verzoek van de begeleidingscommissie bij de business case is een second opinion uitgevoerd op basis van de rapportage en enkele interviews (zie bijlage I). Deze is uitgevoerd door Cor Franke (programmanager Modernisering GBA en voormalig lid Raad van Bestuur CWI) en Joop van Lunteren (voormalig dg Belastingdienst). De conclusie is: "*Dit alles betekent dat gerede kritiek op een aantal aspecten van de business case mogelijk zou zijn. Wij menen echter dat daarmee het bijzondere karakter van dit programma onvoldoende recht zou worden gedaan. De gekozen referenties zijn in onze ogen voldoende relevant, de marges voldoende groot en alleen het saldo van kosten en baten voor de overheden al voldoende positief om de stelling 'er valt veel te winnen' te onderschrijven.*"

De second opinion doet onder meer de volgende aanbevelingen voor de financiering en besturing van het vervolgtraject:

- Werk de in het definitiedocument geschetste stapsgewijze aanpak verder uit. Knip de realisatie op in concrete stappen van maximaal twee jaar. Neem na elke stap een expliciet go/no-go besluit voor de volgende stap op basis van een concrete uitwerking van de functionaliteit en een bijgestelde business case die de kosten en baten van deze stap inzichtelijk maakt.
- Ontwikkel een financieringsmodel voor het gehele traject in termen van principes en uitgangspunten. Dat model is de basis voor de verdeling van kosten en baten.
- Overweeg de mogelijkheid om de verschillende partijen zelf verantwoordelijk te maken voor de door hen te maken kosten en te realiseren baten. Dit voorkomt complexe discussies over de verdeling van kosten en baten.
- Maak een start van het programma mogelijk door het budget voor de eerste stap te laten fourneren door het ministerie van I&M. Leg vooraf de in deze stap te realiseren baten vast en draag er zorg voor dat deze baten ook daadwerkelijk worden geïncasseerd. Gebruik de baten uit de eerste stap als budget voor de tweede stap en pas daarbij dezelfde werkwijze toe (en doe dat ook voor eventuele volgende stappen). Deze methodiek staat in de bedrijfseconomie bekend als een revolving fund. Een succesvol gebruik van een revolving fund vergt dat partijen vooraf afspraken maken met het Ministerie van Financiën.
- Het programma GOAL behelst organisatieoverstijgende samenwerking tussen partners zonder hiërarchische relaties. Zo'n samenwerkingsvorm vergt dat de partners het programma gezamenlijk besturen op alle niveaus van het programma (strategisch, tactisch, operationeel). In de gesprekken is aangeduid dit met de term "multiopdrachtgeverschap".
- Maak bij de uitvoering van activiteiten gebruik van organisaties die hun sporen in het domein hebben verdiend.

- Het merendeel van de baten wordt alleen gerealiseerd als de overheden samen hun schouders eronder zetten en de producten van het programma implementeren. Dat vraagt in de eerste plaats om verleiding, daarnaast om afspraken en pas in de laatste plaats om dwang. Dwang kan alleen aan de orde zijn als een oplossing door een grote meerderheid van de betrokkenen is geaccepteerd en de resterende minderheid onbeargumenteerd blokkerend gedrag vertoont.
- GOAL zou ook nuttig zijn zonder de Omgevingswet en de Omgevingswet kan worden geïmplementeerd zonder GOAL. Echter, in samenhang versterken beide elkaar. De Omgevingswet zorgt voor momentum voor verandering, terwijl GOAL de efficiënte en effectieve uitvoering van de wet versterkt. Organiseer daarom samenhang tussen deze beide trajecten, bijvoorbeeld door een gezamenlijk opdrachtgeverschap voor zowel de invoering van de wet als de realisatie van ICT-voorzieningen.

Ruwe indicatie baten bedrijfsleven

Om een indruk te krijgen van de baten voor het bedrijfsleven heeft het bureau dat de business case uitvoerde tevens een indicatieve berekening opgesteld van de baten van het programma GOAL voor ondernemingen vanwege verminderde out-of-pocket kosten aan (veelal milieukundig) onderzoek (n.b. dit aspect was geen onderdeel van de formele business case en de daarop uitgevoerde second opinion). Uit deze berekening, op basis van CBS cijfers en studies van onder meer het EIB, komt een mogelijke besparing voor ondernemingen met een bandbreedte van € 34 tot € 126 miljoen per jaar, met een mediaan van € 80 miljoen.
Dit is echter slechts een deel van het totale besparingspotentieel. Door een betere informatievoorziening kunnen bedrijven tevens besparen op de werklast en de rentekosten. Het ramen van de omvang van deze besparingen viel echter buiten de scope van de business case opdracht.
Hoewel de hiervoor genoemde gegevens niet meer zijn dan een zeer ruwe schatting en bedrijven net zoals overheden met transitiekosten te maken krijgen, duiden ze er op dat realisatie van de laan van de leefomgeving voor het bedrijfsleven eveneens substantiële baten op zal leveren.

5. Een stelsel in haalbare stappen

Leren van het verleden

De Laan van de Leefomgeving is niet het eerste ICT-gerelateerde project of zelfs het eerste digitale stelsel dat wordt opgezet door de overheid. De afgelopen jaren is alleen al op het gebied van de fysieke leefomgeving ervaring opgedaan met de ontwikkeling en implementatie van het Omgevingsloket online, INSPIRE en het stelsel van basisregistraties. Bovendien loopt momenteel een breder parlementair onderzoek ICT onder leiding van Ton Elias. Een aantal punten blijkt veelvuldig terug te komen bij ICT-projecten van de overheid. Hierbij zijn ook lessen betrokken vanuit het Omgevingsloket online, de Atlas Leefomgeving en de Risicokaart.

a. De doorlooptijd is te lang en zonder bestuurlijke go/no-go momenten.
b. De doelstelling is niet eenduidig.
c. De scope van de ICT is te groot, te veelomvattend en te duur.
d. Het draagvlak bij gebruikers ontbreekt.
e. De sturing is te laag in de ambtelijke organisatie belegd.
f. De specificaties veranderen lopende de rit.
g. De veranderstrategie ontbreekt.

Hieronder is per punt kort aangegeven hoe hiermee wordt omgegaan.

a. Doorlooptijd te lang

De opbouw van het digitale stelsel wordt gefaseerd uitgevoerd. . De eerste mijlpaal is in 2018 met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De eerste onderdelen van de Laan vormen dan een werkend geheel met concrete baten. Na elke fase volgt een bestuurlijk go/no-go moment voor het vervolg, gebaseerd op een specifieke business case. De fasering wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 11.

b. Doelstelling niet eenduidig

De Laan van de Leefomgeving heeft als meetbaar doel om te komen tot kostenbesparing bij de uitvoering van de Omgevingswet door vermindering van onderzoekslasten en efficiëntere werk-processen. Hierop is in de definitiefase getoetst met een business case en kan voorafgaand aan elke fase steeds opnieuw worden getoetst.

c. Scope te groot

De scope van de Laan is bewust beperkt gehouden tot besluiten met rechtsgevolgen ten behoeve van de Omgevingswet. Daar zit de verbetering in uitvoerbaarheid van de Omgevingswet en daarmee de kostenbesparing. Daartoe wordt niet zoals vroeger één massief ICT-systeem gebouwd, maar wordt met name ordening aangebracht in de bestaande voorzieningen. De Laan gaat vooral om een betere organisatie en onderlinge aansluiting en veel minder om ingewikkelde ICT.

d. Draagvlak ontbreekt

De ontwikkeling van de Laan is begonnen vanuit een heldere en breed onderschreven vraag vanuit initiatiefnemers en overheden. Het concept is nader getoetst bij allerlei partijen en wordt breed gesteund. In de realisatie en het beheer blijven de vragende partijen nauw betrokken als mede-

opdrachtgever en bij de vormgeving op werkvloerniveau. Bij de invoering van de Omgevingswet worden gebruikers breed opgeleid om ook de vernieuwde digitale diensten te gebruiken.

e. Sturing niet op niveau

De Minister van IenM wordt stelselverantwoordelijk voor de Laan van de Leefomgeving. Daarbij ziet de Secretaris-Generaal toe op de werking van het stelsel als zodanig, onder meer met audits. De Directeur-Generaal ziet toe op de inhoudelijke invulling van de Laan en de informatiehuizen. Op opdrachtgeversniveau valt de realisatie en het beheer van de Laan onder een bestuurlijk overleg tussen de Minister en de koepels.

f. Specificaties veranderen

Dit is met name een les vanuit het Omgevingsloket, waar de Wabo tijdens de ontwikkeling van de ICT nog werd aangepast. Het resultaat is dan uitloop en extra kosten. Rondom de Laan wordt al in de definitiefase gestuurd op de samenhang tussen ICT en wetgeving. Daarbij is scherp onderscheid gemaakt tussen digitale voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en voorzieningen die op een ander moment in werking kunnen treden.
Bij de ontwikkeling van met name de gebruikerstoepassingen zal gebruik worden gemaakt van moderne flexibele ontwikkelmethoden zoals Scrum, waarbij de uiteindelijke functionaliteit en look-and-feel in een nauwe samenspraak met de eindgebruikers tot stand komt tijdens het ontwikkel-proces. Dit in tegenstelling tot de traditionele manier van ontwikkeling, waarbij de specificaties in een vroeg stadium worden vastgelegd en weinig ruimte is voor flexibiliteit en gebruikersinbreng.

g. De veranderstrategie ontbreekt

De realisatie van de Laan biedt medeoverheden mogelijkheden om baten te realiseren, als zij hun huidige interne werkprocessen hierop aanpassen. Hierop past een stapsgewijze strategie die begint bij verleiden, afspraken en pas in laatste instantie wettelijke dwang. Het vraagt ook een omslag bij aanbieders van gegevens van aanbodgericht naar vraaggericht denken. De organisatie van informatiehuizen speelt hierbij een belangrijke rol. Bij de veranderstrategie is het van groot belang om best practices en pilots te ontwikkelen.

Aanpak in twee sporen

Bij de realisatie van de Laan worden twee sporen onderscheiden, die naast elkaar lopen. Dit onderscheid wordt gemaakt vanwege de verschillende bijdragen aan de Omgevingswet. Spoor 1 bevat de digitale ondersteuning die cruciaal is voor de inwerkingtreding van de wet, spoor 2 de digitale ondersteuning nodig voor het realiseren van verdergaande de ambities.

Spoor 1. Uitvoerbaarheid Omgevingswet

Het tijdig realiseren van de voorzieningen in het eerste spoor is een absolute randvoorwaarde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de business case is dit benoemd als het nulalternatief. Hierin vallen de functionaliteiten die nu zijn belegd in het Omgevingsloket online (OLO), de Activiteiten Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl. Zonder een werkend OLO, aangepast op de Omgevingswet, kan de praktijk niet met deze wet aan de slag. Er kunnen dan effectief geen vergunningen worden aangevraagd.

De momenteel lopende (autonome) verbetertrajecten rondom deze voorzieningen worden zo snel mogelijk ondergebracht in het realisatieprogramma van de Laan van de Leefomgeving. Zo wordt geborgd dat de gekozen richting in de huidige trajecten spoort met het eindbeeld van de Laan. De aparte status van spoor 1 eindigt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, gepland in 2018.

Spoor 2. Ondersteuning ambities Omgevingswet

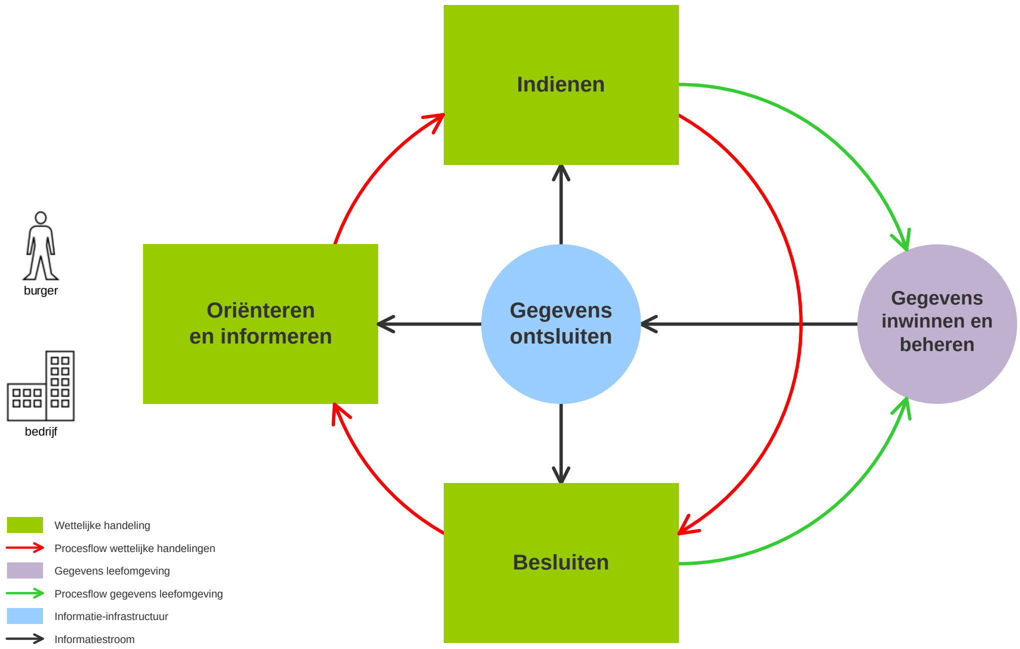
Het tweede spoor omvat alle andere onderdelen van de Laan, het stelsel met de informatiehuizen en de andere gebruikerstoepassingen. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is hiervan niet afhankelijk. Wel draagt het stelsel in grote mate bij aan het realiseren van de doelen en baten van de Omgevingswet. Spoor 2 start tegelijk met spoor 1 en loopt door tot volledige realisatie van de Laan van de Leefomgeving, die is gepland in 2024.

6. Inhoudelijke beschrijving van het stelsel

Stelsel architectuur

Het digitale stelsel is opgesteld vanuit een overzichtelijke architectuur[11]. Deze architectuur beschrijft de concrete brokstukken waaruit het stelsel moet bestaan en de manier waarop deze samenhangen. De architectuur is tot stand gekomen door het juridisch stelsel van de Omgevingswet te analyseren op (digitale) processen en informatiebehoeften. De architectuur is gebaseerd op een aantal processtappen die gevolgd worden bij besluiten met rechtsgevolgen In figuur 3 zijn deze stappen schematisch weergegeven.

Figuur 3 - Processtappen bij besluiten met rechtsgevolgen



Toelichting onderdelen:

- *Oriënteren: vinden van informatie toegespitst op een specifiek geval.*
- *Informeren: door bevoegd gezag verstrekken van informatie.*
- *Indienen: door de initiatienemer verstrekken van informatie aan bevoegd gezag.*
- *Besluiten: nemen van beslissingen over voorstellen, verzoeken en bevindingen.*
- *Gegevens inwinnen: verzamelen, valideren en verwerken van gegevens*
- *Gegevens beheren: klaar zetten van gegevens ten behoeve van ontsluiten.*
- *Gegevens ontsluiten: distribueren van gegevens van en naar de andere onderdelen.*

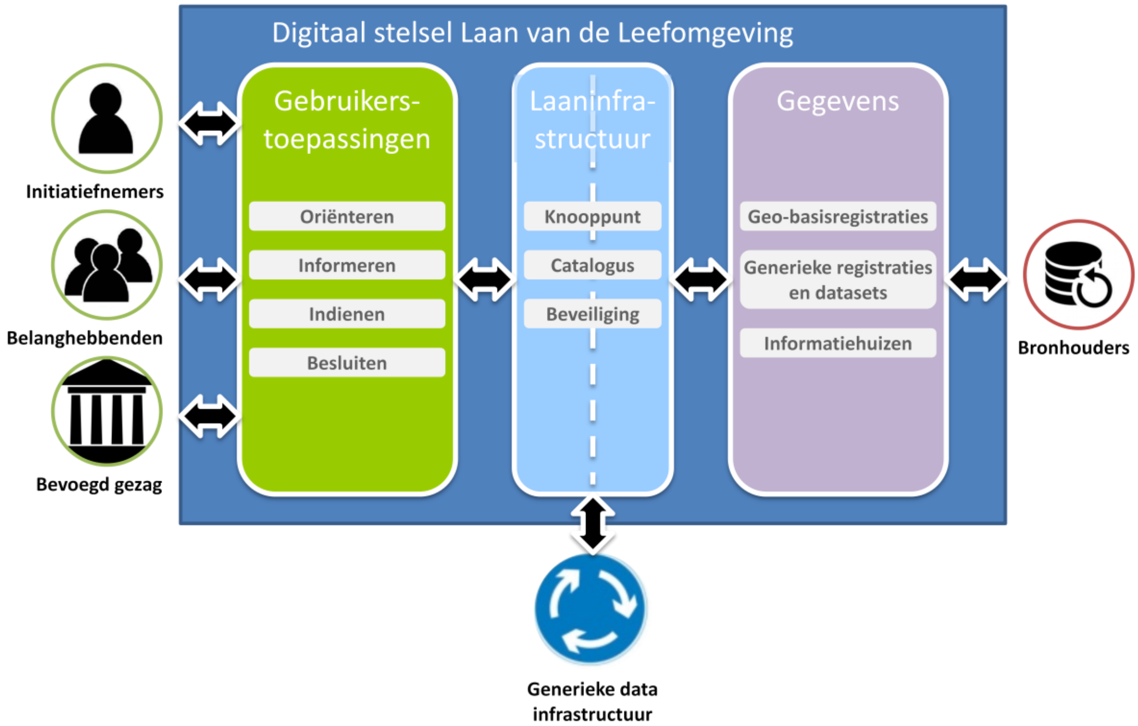
De figuur begint bij de gebruikers: initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag. Deze doorlopen bijvoorbeeld voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning een cyclus van vier hoofdprocessen die elk een digitale component hebben. Een initiatiefnemer begint vaak met zich te *oriënteren* op de mogelijkheden om een bepaald plan uit te voeren. Op basis van de geplande

[11] Architectuurdocument GOAL, Ministerie IenM, 10 juli 2014

activiteit en de voorziene locatie heeft de gebruiker behoefte aan informatie over de regels die op die locatie gelden en over de toestand van de fysieke leefomgeving op die locatie. Als de oriëntatie leidt tot het doorzetten van het initiatief en als blijkt dat daarbij een aanvraag of melding moet worden ingediend, komt men in de vervolgstap *indienen*. Hierin moet een aanvraag- of meldingsformulier worden ingevuld en bij het bevoegd gezag worden ingediend. Vervolgens is het bevoegd gezag aan zet om te *besluiten* en om vervolgens de initiatiefnemer en belanghebbenden te *informeren* over het besluit. Indien van toepassing kunnen initiatiefnemers of belanghebbende vervolgens weer hun zienswijze of bezwaar/beroep *indienen*, waarop het bevoegde gezag weer moet *besluiten*, etc.

In figuur 4 is de architectuur van het digitaal stelsel, die voortvloeit uit deze processtappen, op hoofdlijnen weergegeven.

Figuur 4 - Schematische weergave van het digitale stelsel



De gebruiker wordt in al de hierboven genoemde processtappen ondersteund door zogenaamde gebruikerstoepassingen. Dit zijn ICT-voorzieningen als een digitaal vergunningenloket of een portaal met kaartmateriaal. Via een gebruikerstoepassing geeft de gebruiker aan wat hij wil, bijvoorbeeld informatie over de luchtkwaliteit op een bepaalde locatie of een vergunning aanvragen. De gebruikerstoepassing zorgt dat bij de vraag van de gebruiker de juiste informatie wordt gevonden. Dat gebeurt op de volgende wijze:

1. Onzichtbaar voor de gebruiker knipt de gebruikerstoepassing de vraag van de gebruiker op in deelvragen voor de verschillende informatiehuizen. Achter de schermen stuurt de gebruikers-toepassing deze deelvragen naar de Laaninfrastructuur.
2. De Laaninfrastructuur zorgt dat de deelvragen bij de juiste informatiehuizen, basisregistraties en generieke registers terechtkomen. Indien ook gegevens van buiten het leefomgevingsdomein nodig zijn, richt de Laaninfrastructuur zich tot de generieke data infrastructuur (GDI) van de e-overheid.

3. De Laaninfrastructuur verzamelt alle antwoorden en stuurt deze terug naar de gebruikerstoepassing. Zonder dat de gebruiker iets heeft gemerkt van al het berichtenverkeer achter de schermen, presenteert de gebruikerstoepassing het geheel als antwoord op zijn vraag.

De Laan is een open stelsel en de in het stelsel aanwezige gegevens zijn in beginsel open data. Dat betekent dat gebruikers ook kunnen kiezen om eigen applicaties te maken of direct zelf via de stelselcatalogus gegevens te zoeken in de informatiehuizen.

Ontwerpprincipes voor het stelsel

Wanneer de architectuur van de Laan wordt vergeleken met de huidige digitale voorzieningen, dan is een aantal terugkerende thema's te onderscheiden: ontkoppelen, geo-coderen, beslisbomen en standaarden. Deze moeten worden opgepakt bij de realisatie van de Laan.

Ontkoppelen / modulaire opbouw

In de huidige situatie vervullen voorzieningen vaak tegelijkertijd meerdere functies uit de architectuur. Het huidige Omgevingsloket online omvat bijvoorbeeld:

- Een vergunning- en meldingschecker voor oriënteren
- Een aanvraagformulier dat op basis van beslisbomen wordt ingevuld voor indienen
- Een samenwerkingsruimte voor het delen van informatie tussen overheden voor besluiten
- Een vertaling van regelgeving in beslisbomen met toelichtingen voor het oriënteren

Een gekoppeld systeem is complex en kwetsbaar, vooral wanneer iets moet worden gewijzigd. Door functionaliteiten te ontkoppelen en te herordenen ontstaat een inzichtelijker en efficiënter stelsel. Zo kunnen na ontkoppeling de vergunning- en meldingcheckers uit het Omgevingsloket online en de Activiteiten Internet Module worden samengevoegd. De beslisbomen kunnen na ontkoppeling vanuit de systemen vrij beschikbaar worden gesteld in de informatiehuizen. Hierdoor ontstaan kansen voor marktpartijen om slimme voorzieningen te ontwikkelen. Veelgebruikte componenten kunnen centraal worden neergezet voor hergebruik. Ook de toekomstige doorontwikkelingen worden eenvoudiger, omdat sprake is van overzichtelijkere componenten.

Geo-coderen

Om de gebruiker op maat te kunnen ondersteunen, moet informatie locatiegericht zijn ontsloten. De gebruiker is immers alleen geïnteresseerd in de regels en beperkingen en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op zijn specifieke locatie. Dat betekent dat alle regelgeving, vergunningen en gegevens over de fysieke leefomgeving moeten worden voorzien van een geo-object (een punt op de kaart, lijn of vlak). Deze verplichting zal gefaseerd worden ingevoerd.

Beslisbomen

Een tweede voorwaarde om gebruikers op maat te kunnen bedienen is de vertaling van regelgeving naar beslisbomen. Via een beslisboom kan de desbetreffende regelgeving in een aantal stappen worden afgepeld tot de vraag of een bepaalde activiteit is toegestaan of niet. De gebruiker wordt daarbij niet meer geconfronteerd met lange en juridisch ingewikkelde wet- en plansteksten, maar alleen met toespitsende vragen.

Standaarden
Om het stelsel als eenheid te laten functioneren, moet informatie aansluiten op de vraag en moet het berichtenverkeer van gebruikerstoepassingen via Laaninfrastructuur naar informatiehuizen kunnen verlopen zonder hick-ups. De gebruiker mag verwachten dat hij te maken heeft met één overheid met één eenduidige set aan aansluitvoorwaarden en serviceniveaus, met één uniforme manier om gegevens te vinden en te leveren. Dit vraagt om standaarden om processen naadloos op elkaar aan te sluiten. Het gaat dan onder meer om standaarden voor informatie-uitwisseling en voor de vindbaarheid van datasets in registers.

Gebruikerstoepassingen

Gebruikerstoepassingen[12] ondersteunen de gebruiker bij de processen die hij doorloopt om bijvoorbeeld informatie te krijgen of een melding te doen. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt in toepassingen die de vier hoofdprocessen ondersteunen: oriënteren, indienen, besluiten en informeren.
Het helder uit elkaar trekken en opnieuw onderbrengen van deze hoofdprocessen raakt ook de bestaande voorzieningen, zoals de Atlas Leefomgeving en het Omgevingsloket. De onderstaande figuren laten zien dat dit geen *green field* is. Er zijn al diverse voorzieningen die nu al (delen van) de gewenste functionaliteiten invullen. Door ontkoppeling, herordening en samenvoeging moet tijdens de realisatiefase de transitie van huidige voorzieningen naar toekomstige modules worden vormgegeven. Hierdoor wordt een vereenvoudiging van de huidige situatie mogelijk. Ook wordt het stelsel door de gekozen modulaire opzet robuuster. Het maken van een ontwerp voor deze transitie wordt een eerste stap in de realisatiefase. Naar verwachting zal er ook nieuwbouw nodig zijn.

Oriënteren
De gebruikerstoepassing voor oriënteren valt uiteen in twee functionaliteiten: informatie op maat en het delen van informatie voor oriënteren. Bij informatie op maat geeft de gebruikerstoepassing informatie die is toegespitst op de vraag van de gebruiker (dus zonder overbodige gegevens) aan de hand van de activiteit en de locatie. Het gaat om informatie over:

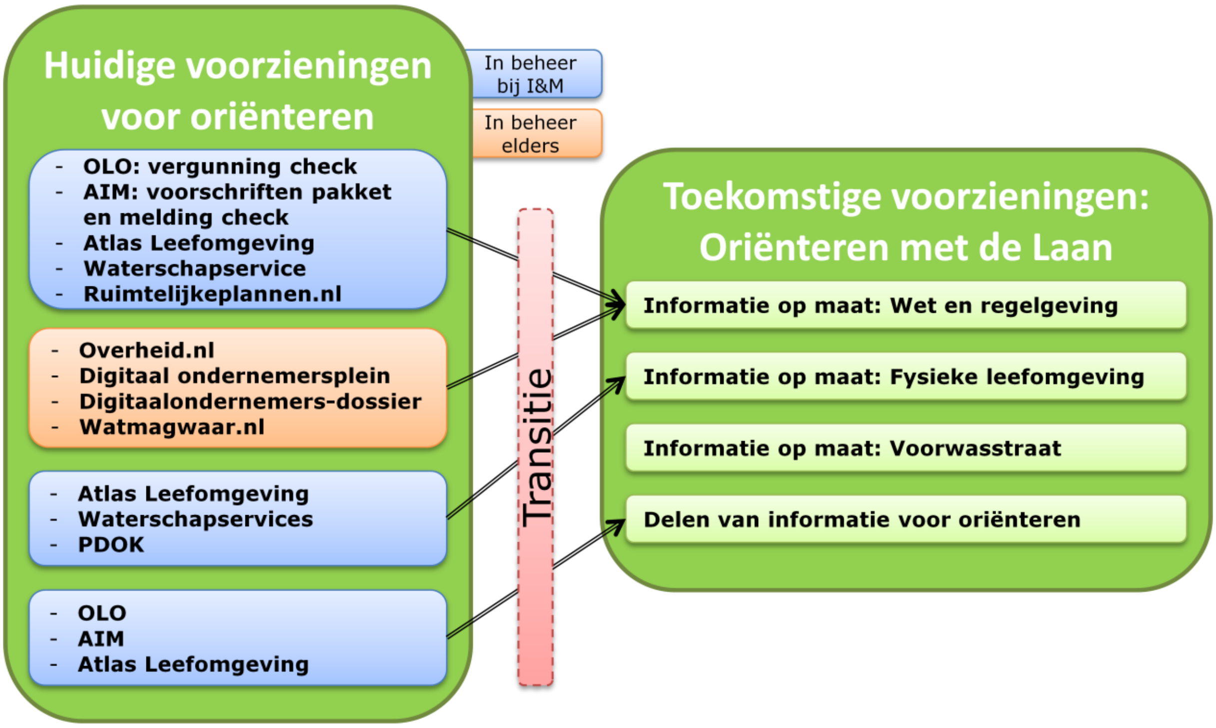
- De relevante wet- en regelgeving (bijvoorbeeld de toegestane bouwhoogte op een locatie).
- De relevante informatie over de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld of sprake is van bodemverontreiniging) .
- De kansrijkheid van een initiatief aan de hand van de zogenaamde voorwasstraat, zoals voorgesteld door RIVM. Aan de hand van het criterium “niet in betekende mate” kan de gebruiker snel bepalen in hoeverre zijn initiatief, al dan niet met aanvullend onderzoek, doorgang kan vinden. Hiermee wordt de werkwijze zoals ontwikkeld voor het NSL, breed toegepast.

Onderzoek laat zien dat procedures vaak eenvoudiger verlopen als in vroegtijdig stadium goed vooroverleg is geweest[13]. De functionaliteit voor het delen van informatie voor oriënteren, geeft de gebruiker in de oriëntatiefase eenvoudig de mogelijkheid om contact op te nemen met het bevoegde gezag. Het bevoegd gezag kan dan meekijken met het initiatief en vroegtijdig helder maken of aannames en interpretaties juist zijn. Naast contact met het bevoegde gezag kan de gebruiker ook informatie delen met bijvoorbeeld adviseurs.

[12] Rapport ICT-voorzieningen GOAL, RWS Leefomgeving, 15 juni 2014
[13] Rapport Themagroep Informatie op Maat, PBLQ, 13 april 2014

In figuur 5 zijn de modules die de gewenste functionaliteit van de gebruikerstoepassing oriënteren kunnen invullen schematisch weergegeven.

Figuur 5 - Huidige en voorziene gebruikerstoepassingen voor oriënteren

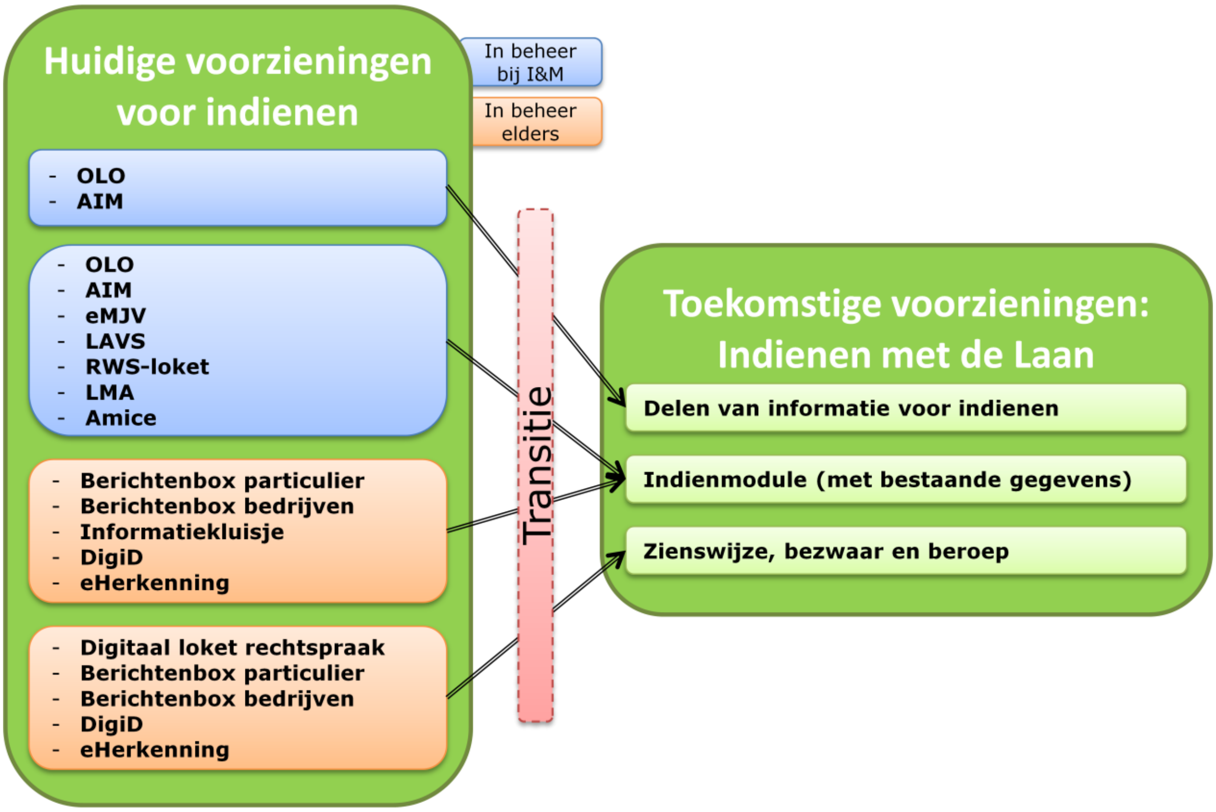


Indienen

De gebruikerstoepassing voor indienen valt uiteen in drie functionaliteiten: het delen van informatie voor indienen, het indienen van aanvragen en meldingen en het indienen van zienswijzen, bezwaar en/of beroep.

Bij het delen van informatie voor indienen wordt ondersteund dat een initiatiefnemer digitaal kan samenwerken met collega's of adviseurs bij het invullen van een aanvraag of melding. Bij het indienen van vragen of meldingen wordt gefaciliteerd dat reeds bij de overheid bekende gegevens vooraf worden ingevuld, dat gegevens worden ingeladen over de activiteit en locatie, die bij oriënteren al waren ingevuld en dat eerdere aanvragen en onderzoeksrapporten benaderbaar zijn. Naast het indienen van aanvragen of meldingen bevat de gebruikerstoepassing ook functionaliteit voor het indienen van zienswijzen, bezwaar en/of beroep. Figuur 6 geeft dit schematisch weer.

Figuur 6 - Huidige en voorziene gebruikerstoepassingen voor indienen

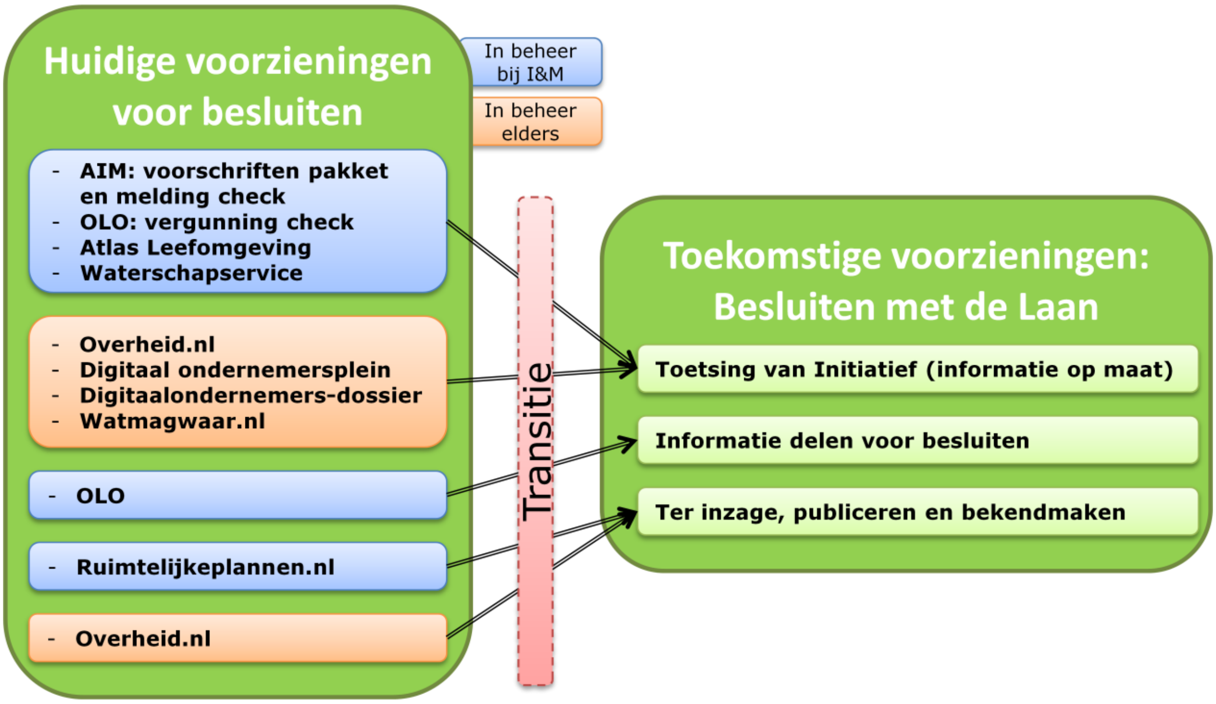


Besluiten

De gebruikerstoepassing voor besluiten kent drie functionaliteiten: toetsing van initiatief, delen van informatie voor besluiten, en ter inzage leggen, publiceren en bekendmaken.

Bij de functionaliteit toetsing van initiatief valt het bevoegde gezag feitelijk terug op de functionaliteit voor informatie op maat uit de gebruikerstoepassing voor oriënteren, mogelijk aangevuld met enkele alleen voor de overheid toegankelijke gegevens. Hiermee wordt gerealiseerd dat overheid, burgers en bedrijven uitgaan van dezelfde gegevens. Bij het delen van informatie voor besluiten, kan het bevoegde gezag aan collega overheden inzage geven in de informatie om hierop bijvoorbeeld advies te vragen. Bij ter inzage leggen, publiceren en bekendmaken, informeert het bevoegde gezag de initiatiefnemer en belanghebbenden over haar besluit.

Figuur 7 - Huidige en voorziene gebruikerstoepassingen voor besluiten

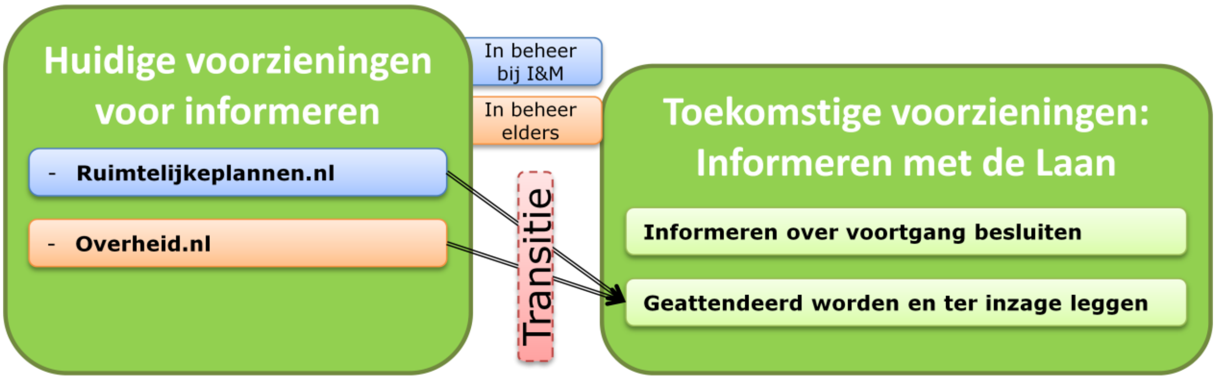


Informeren

De gebruikerstoepassing voor informeren valt uiteen in twee functionaliteiten: informeren voortgang besluiten, en geattendeerd worden en ter inzage leggen.

Bij de functionaliteit voor het informeren voortgang besluiten wordt de gebruiker geïnformeerd over het in behandeling nemen van een aanvraag, wat de planning is en of er adviezen van andere overheden en/of zienswijzen/bezwaren zijn ontvangen. Bij geattendeerd worden en ter inzage leggen, kunnen belanghebbenden zich abonneren op informatie over gevraagde onderwerpen. Denk hierbij aan wijzigingen, plannen, meldingen en vergunningaanvragen in hun fysieke leefomgeving.

Figuur 8 - Huidige en voorziene gebruikerstoepassingen voor informeren



Laaninfrastructuur

Zoals in de architectuur is weergegeven ontvangt de Laaninfrastructuur alle informatieverzoeken uit de gebruikerstoepassingen. De Laaninfrastructuur zorgt dat deze vervolgens bij de juiste plekken worden neergelegd en dat het antwoord wordt teruggeleverd aan de gebruikerstoepassing. Op hoofdlijnen zijn daarvoor de volgende componenten nodig[14]: knooppunt, gegevenscatalogus, authenticatie en autorisatie, beveiliging, compliance, abonnementen, terugmelden en audit trail.

Knooppunt

Het knooppunt vormt de kern van de Laaninfrastructuur. Het verbindt alle gebruikerstoepassingen met alle informatiehuizen, basisregistraties en generieke registers en met de rotonde van de e-overheid. Al het berichtenverkeer loopt via het knooppunt. Met één centraal knooppunt wordt de complexiteit van het berichtenverkeer aanzienlijk gereduceerd ten opzichte van een stelsel waarin elke voorziening apart moet worden gekoppeld aan alle andere en ontstaan mogelijkheden om bijvoorbeeld te controleren of berichten voldoen aan de juiste standaarden.
Er zijn al diverse bestaande knooppunten in andere sectoren. Het is van belang overleg te voeren en zoveel mogelijk te hergebruiken wat er al is. Hiertoe is de "Tafel zonder Naam" waarin diverse knooppunten vertegenwoordigd zijn van belang.

Gegevenscatalogus

De gegevenscatalogus geeft eenduidig aan welke gegevens waar te vinden zijn. Dit maakt het mogelijk om vanuit de gebruikerstoepassing slimme zoekvragen te stellen en informatie op maat te vinden. In de gegevenscatalogus worden de relevante begrippen uit de fysieke leefomgeving beschreven en gekoppeld aan de desbetreffende wetgeving, standaarden en de databestanden. Omdat ook synoniemen zijn beschreven, kan een gebruiker voor de relevante informatie vinden, ook als hij niet de exacte zoektermen weet. Veelal zal de zoeksleutel een locatie zijn.

Authenticatie en autorisatie

Wanneer een gebruiker toegang zoekt tot de Laan, wordt de identiteit van de gebruiker vastgesteld (authenticatie) en wordt bepaald welke rechten hij heeft (autorisatie). Het merendeel van de gegevens op de Laan betreft open data. Daarbij is het voldoende dat de gebruiker een IP-adres heeft. Hij mag de gehele dataset naar hartenlust lezen en downloaden zonder te hoeven inloggen.
Er kunnen ook gegevens op de Laan zijn die niet voor iedereen toegankelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan de bedrijfsgevoelige onderdelen van een vergunningaanvraag, delen van de risicokaart of op termijn wellicht handhavingsgegevens. Op dergelijke informatie is een zwaardere vorm van authenticatie en autorisatie nodig, zoals DigiD, e-Herkenning en PKI-Overheid certificaten.
Als blijkt dat het aantal plekken waar authenticatie en autorisatie nodig is beperkt is, kan bij de realisatie alsnog worden gekozen om deze te realiseren als onderdeel van de gebruikerstoepassing.

Beveiliging

Voor een betrouwbare informatievoorziening is het noodzakelijk om altijd zeker te weten dat de informatie afkomstig is van een authentieke bron en dat die niet is gemanipuleerd tijdens het transport. Hiertoe zijn beveiligingsmiddelen nodig, die in verhouding staan met de aard van de

[14] Rapport Globaal ontwerp Laaninfrastructuur, Geonovum, 16 juni 2014

informatie. Bij open data past een lichter beveiligingsniveau. Bij vertrouwelijke, gesloten data een zwaardere.

Compliance voorziening
Voor de werking van de Laan is het belangrijk dat de afgesproken standaarden worden nageleefd. Gebruikerstoepassingen en informatiehuizen hebben daartoe een goed testinstrument nodig. De compliance voorziening geeft hier invulling aan.

Abonnementenvoorziening
Om op de hoogte te blijven van relevante wijzigingen en besluiten in de fysieke leefomgeving kan een gebruiker zich abonneren. Op deze wijze blijft hij bijvoorbeeld op de hoogte van alle vergunning-aanvragen of omgevingsplanwijzigingen in de omgeving van zijn huis. Dit kan aanleiding zijn om actie te ondernemen. De abonnementenvoorziening voorziet in een gemakkelijke en laagdrempelige voorziening hiertoe.
Daarnaast kunnen betrokken organisaties worden genotificeerd als een bronbestand verandert. Het gaat dan vooral om partijen die een kopiebestand bijhouden en deze zelf verrijken of gebruiken. Op deze wijze wordt synchronisatie eenvoudiger en wordt de kans op onderlinge verschillen en misverstanden kleiner.

Terugmelden
Een belangrijk kwaliteitsaspect is dat eventuele fouten of omissies in een dataset kunnen worden teruggemeld aan de Laan. Gebruikers dragen hiermee bij aan de continue kwaliteitsverbetering van basisregistraties of informatiehuizen. De signalen worden doorgeleid naar de verantwoordelijke organisatie, die de melding kan controleren en zo nodig verbeteringen kan aanbrengen.

Audit trail
Over het leveren van gegevens via de Laaninfrastructuur voor formele processen, zoals het indienen van aanvragen en het informeren over de voortgang hiervan, moet mogelijk op een later tijdstip verantwoording worden afgelegd. Daarom is het van belang om metadata over alle informatie-uitwisselingen vast te leggen in een audit trail.

Gegevens: Basisregistraties en generieke registers

Een groot winstpunt bij de organisatie van informatiehuizen is dat deze zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van gestandaardiseerde, generieke registers. Dat voorkomt dubbel werk en leidt tot een verbeterde kwaliteit van het uitgangsmateriaal. Het gaat dan enerzijds om gebruik van de geo-gerelateerde basisregistraties:

- BAG - Basisregistraties Adressen en Gebouwen
- BRT - Basisregistratie Topografie
- BRK - Basisregistratie Kadaster
- BGT - Basisregistratie Grootschalige Topografie
- BRO - Basisregistratie Ondergrond (in oprichting)

Anderzijds gaat het om registers waarvan de informatie nodig is in meerdere informatiehuizen. Op dit moment wordt deze informatie per werkveld of zelfs per onderzoek apart geproduceerd. In het geval van verkeersgegevens kan dit ertoe leiden dat gemeenten ongeveer dezelfde vraag meerdere

keren moeten beantwoorden, omdat verschillende eisen gelden aan de gegevens vanuit lucht, geluid en externe veiligheid. In de studie van RIVM[15] is een aantal van deze veelvoudig gebruikte datasets geïdentificeerd, waarvoor een generiek registers zou kunnen worden gebouwd:

- Verkeersgegevens
- Populatiegegevens
- Omgevingskenmerken (zoals landgebruik en 3d-opbouw)
- Toekomstscenario's voor prognoses (economisch, demografisch en ruimtelijk)

Gegevens: Informatiehuizen

Een belangrijk doel van het digitale stelsel is de verbeterde kwaliteit en vindbaarheid van gegevens over de fysieke leefomgeving. Immers, alleen dan zijn bestaande digitale gegevens geschikt om in de plaats te treden van nieuw onderzoek. Deze verbetering wordt gerealiseerd door de voor de gebruiker relevante gegevensvoorziening te organiseren in zogenaamde informatiehuizen. Een informatiehuis is nieuw organisatorisch concept waarin de partijen die in een relevant domein actief zijn zodanig onderling gaan samenwerken, dat ze gebruikers van het digitale stelsel van beschikbare, bruikbare en bestendige informatie kunnen voorzien.

De kracht van een informatiehuis zit in de organisatie en het nemen van verantwoordelijkheid voor een goede informatievoorziening richting de gebruiker. Door goed te luisteren naar de behoeften van gebruikers ontstaat een grote toegevoegde waarde van bestaande gegevensbestanden. Deze kunnen dan ook worden ingezet bij de voorbereiding van nieuwe initiatieven en het besluiten over de daarvoor ingediende aanvragen en meldingen. Door gegevens te leveren die voldoen aan de standaarden en kwaliteitseisen van de Laan kunnen onderzoekslasten en proceduretijden omlaag. Door onderscheid te maken tussen de aan het stelsel geleverde diensten ("de voordeur") en de processen die deze diensten voortbrengen ("achter de voordeur"), wordt de complexiteit van een domein hanteerbaar gemaakt.

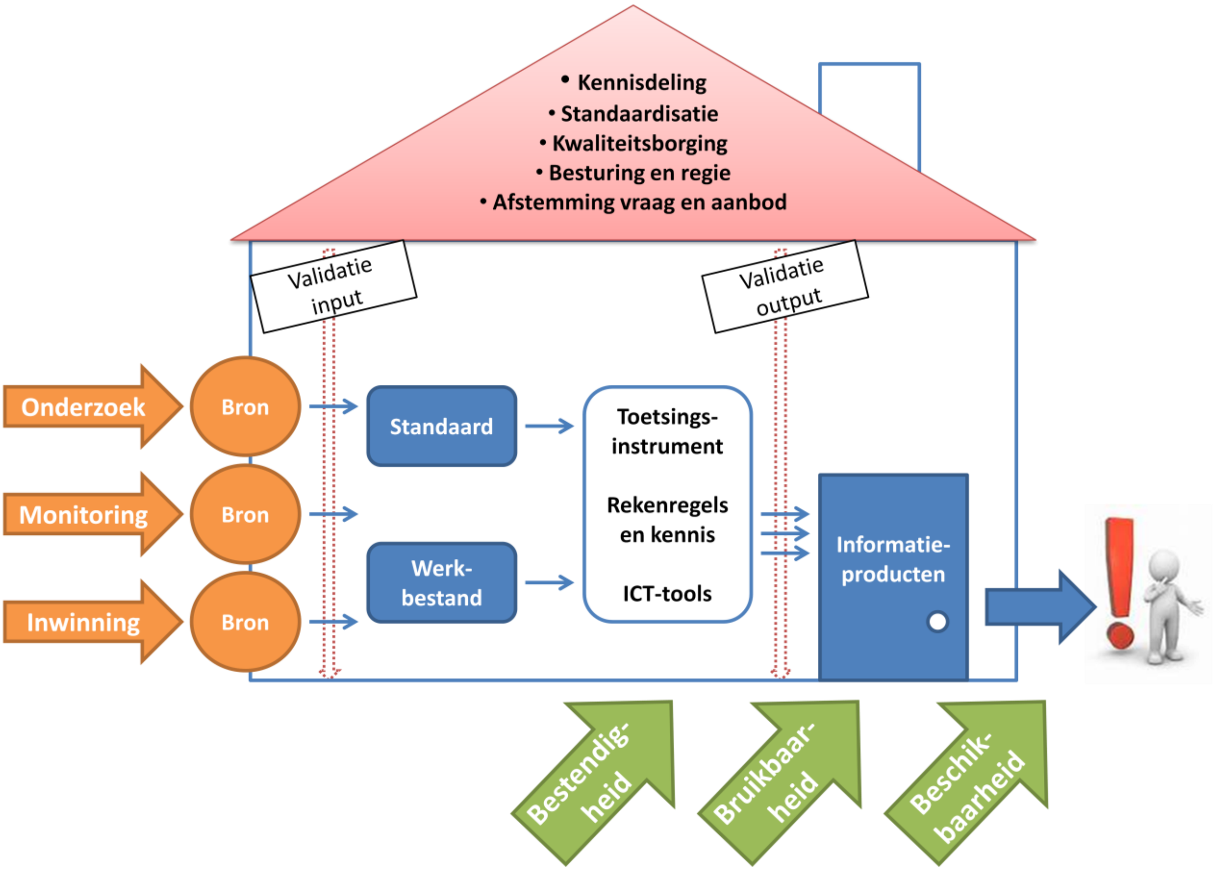
Op dit moment wordt voor elk onderdeel van de fysieke leefomgeving een informatiehuis voorzien. De beoogde informatiehuizen zijn geclusterd aan de hand van de toetsingskader die in de Omgevingswet worden voorzien: Lucht, Water, Bodem & ondergrond, Natuur, Externe veiligheid, Geluid, Cultureel erfgoed, Ruimte, Bouw en Afval. In de verdere uitwerking kan blijken dat er nog informatiehuizen ontbreken. De beoogde informatiehuizen moeten uiteindelijk worden afgestemd op het Besluit Kwaliteit van de Leefomgeving, waarin de diverse toetsingskaders zullen worden opgenomen.

De business case laat in bijna alle gevallen een belangrijke vermindering van werklast en out-of-pocket kosten zien bij het oprichten van een informatiehuis. Uitzondering is het informatiehuis Ruimte waarover de regie nu al goed is geregeld. De business case laat ook zien dat het oprichten van informatiehuizen een belangrijke randvoorwaarde is om de baten voor veel van de overige verbeteropties te kunnen het inboeken.

Daarnaast zijn er natuurlijk diverse (vaak overlappende) gegevensstromen die worden gegenereerd of gebruikt voor andere doeleinden, zoals rapportage op grond van een EU-richtlijn of het informeren van burgers. De organisatie van informatiehuizen kan een stevige ondersteuning geven aan zulke informatiestromen, wanneer van de organisatie van het huis gebruik wordt gemaakt. Vanuit de beperkte reikwijdte van deze studie gezien, geldt dit echter als bijvangst.

[15] Uitwerking Gegevensvoorziening Omgevingswet, RIVM Rapport 121001001/2013

Figuur 9 - Schematische weergave van een informatiehuis



Werking van het informatiehuis

Een informatiehuis organiseert de totale stroom van gegevens vanaf de ruwe data bij bronhouders tot aan de toegespitste informatieproducten voor gebruikers. Hiertoe maakt het huis gebruik van standaarden en kennisdeling. Het huis kent een duidelijke sturing op de gemaakte afspraken door de 'huismeester' (zie ook hoofdstuk 8). Er wordt geborgd dat informatieproducten goed aansluiten op de vraag. Het huis beheert ook de toetsingsinstrumenten die horen bij het betreffende toetsingskader in de Omgevingswet. Deze toetsingsinstrumenten bestaan onder andere uit gestandaardiseerde rekenmodellen. Gegevens worden gevalideerd door een onafhankelijke partij. Door al deze (keten)processen ontstaat een proces dat efficiënt verloopt en betrouwbare resultaten oplevert.

Een informatiehuis is het intelligente doorgeefluik voor gegevens van bronhouders. Het huis is zelf geen bronhouder. In principe zijn de informatieproducten de enige gegevens die het huis zelf opslaat. In de realisatiefase moet de keuze worden gemaakt of de huizen hiertoe ieder afzonderlijk een eigen gegevensmagazijn inrichten, of komen tot één gezamenlijk magazijn.

Om als informatiehuis op de Laan te kunnen aansluiten, moet het voldoen aan de aansluitvoorwaarden. Deze zien zowel op de beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van de aan de Laan geleverde informatie, als op het gebruik van standaarden. De aansluitvoorwaarden zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 7. Zolang het huis blijft voldoen aan de aansluitvoorwaarden, hebben de verantwoordelijke partijen grote vrijheid in de uitwerking van het huis zelf. Per huis moet worden uitgewerkt en gespecificeerd welke gegevens, bronnen en rekenmodellen worden ontsloten.

De huidige situatie

Op dit moment zijn alle beoogde informatiehuizen in rudimentaire vorm aanwezig. Er zijn databestanden, afspraken, standaarden, financiering en vormen van kwaliteitsborging. De mate waarin

de huidige huizen alle benodigde facetten nu al voldoende hebben ontwikkeld voor gebruik bij de Omgevingswet, verschilt echter aanzienlijk. Dit is begrijpelijk vanuit de huidige belangen die met de verschillende databestanden worden gediend. In tabel 4 is een inschatting gegeven van de huidige toestand van de informatiehuizen. Daarbij wordt gekeken naar de kwaliteit en eenduidigheid van de toetsingsinstrumenten, de databestanden, de governance en de financiering. De tabel geeft een "+" als nog een likje verf nodig is om het informatiehuis op orde te brengen, een "-" als een grote verbouwing wordt gevraagd en een "+/-" daar tussenin. Voor ieder huis is een factsheet opgesteld, welke te vinden zijn op https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/361862/overige-dossiers.

Toetsingsinstrumenten
De aard van de instrumenten verschilt over de domeinen. Er zijn rekeninstrumenten voor lucht, geluid en externe veiligheid en procesinstrumenten, zoals de watertoets. Daarnaast zijn er toetsen voor natuur en cultureel erfgoed op basis van kaartmateriaal. Ook voor wat betreft de juridische verankering van de toets- en rekeninstrumenten zijn er grote verschillen. Voor het domein lucht worden de rekenvoorschriften en de te gebruiken gegevens voorgeschreven, voor geluid de rekenvoorschriften en voor sommige instrumenten in het domein water alleen de doelen. Naarmate de wet eenduidiger is over het gebruik van toetsingsinstrumenten is de digitalisering eenvoudiger vorm te geven. Dit behoeft overigens geen spanning op te leveren met de gewenste afwegingsruimte in de wet- en regelgeving. De score in de tabel betreft met name de eenduidigheid, de wettelijke borging en de duidelijkheid waarmee het beheer is belegd bij één partij.

Databestanden
De databestanden zijn bekeken in het licht van de aansluitvoorwaarden. In sommige huizen zijn gegevens bijvoorbeeld niet of slecht (centraal) beschikbaar. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij gegevens die decentraal worden beheerd, zoals het gemeentelijk monumenten register, bodemkwaliteits-kaarten en geluidskaarten. Andere informatiehuizen kampen met problemen in de bruikbaarheid van gegevens. Dit speelt bijvoorbeeld bij de actualiteit en volledigheid van de risicokaart. In sommige huizen staat de bestendigheid van gegevens ter discussie, bijvoorbeeld bij bepaalde natuurgegevens (waarnemingen).

Governance
De mate waarin de sturing is georganiseerd verschilt per huis. Zo kennen Cultureel erfgoed en Lucht nu al een hoge mate van governance, terwijl Bodem bijvoorbeeld veel minder centrale regie heeft. Bij Natuur speelt mee dat het domein nog in beweging is als gevolg van de decentralisatie van taken.

Financiering
De Laan vraagt als stelsel om een langjarige stabiliteit van de verschillende onderdelen. Dat vraagt daarmee om een duurzame financiering van de informatiehuizen. Op dit moment verschilt de mate waarin huizen structureel zijn gefinancierd. In de onderstaande tabel zijn bedragen weergegeven van huidige onderdelen van informatiehuizen. Een definitieve check op deze bedragen moet nog worden uitgevoerd. Hieronder kunnen ook onderdelen vallen die niet direct gericht zijn op besluiten met rechtsgevolgen, bijvoorbeeld ten aanzien van monitoring of rapportages. Omdat de Omgevingswet om nieuwe informatiediensten vraagt, wordt ervan uitgegaan dat voor elk huis aanvullende financiering en een nieuw financieringsarrangement nodig is. Daarbij is van belang dat de huidige financiering wordt gecontinueerd.

tabel 4 - Toestand huidige informatiehuizen t.o.v. toepassing bij de Omgevingswet

Informatie-huizen	Omvang huis	Toetsings-instr.	Data-bestanden	Governance	Finan-ciering (mln €)	Totale Verbeter-opgave
Geluid	groot	+/-	-	+/-	0,917	-
Water	groot	+/-	+/-	- [1)]	2,56	- [1)]
Bodem en Ondergrond	groot	-	-	-	0,794 [2)]	-
Natuur	gemiddeld	-	-	-	1,965	-
Externe veiligheid	gemiddeld	+	-	+/-	1,971 [3)]	+/-
Lucht	gemiddeld	+	+	+	9,19	+
Cultureel erfgoed	klein	+	+/-	+	1,315	+
Ruimte	groot	+	+/-	+/-	1,8	+/-
Bouwen	gemiddeld	+	+	+/-	pm	+/-
Afval	groot	-	-	-	pm	-

[1)] Dit betreft met name de uitbreidingsopgave van het centraal beschikbaar krijgen van gegevens naar de scope van de Omgevingswet, zoals gegevens onder beheer van gemeenten.

[2)] Dit bedrag is exclusief het budget voor DINO.

[3)] Dit bedrag is exclusief het budget van verbetering informatievoorziening in het kader van het programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015 – 2018.

Semantiek

Een belangrijke randvoorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de Laan als digitaal stelsel is eenduidigheid in de gebruikte begrippen (de semantiek). In de praktijk worden verschillende begrippenkaders gebruikt vanuit wetgeving, omgevingsplannen, vergunningen, basisregistraties, het dagelijks leven, etc. Het kan voorkomen dat één en hetzelfde begrip meerdere uiteenlopende definities heeft of met net verschillende synoniemen wordt aangeduid. Deze verwarring in de semantiek wordt weerspiegeld in de toepassingen, die zich op deze veelheid aan gegevens baseren.

Het gevolg is een gebrek aan interoperabiliteit en aansluiting tussen verschillende voorzieningen. Bovendien is er voor burgers en bedrijven geen uniformiteit te herkennen in de gegevens die zij krijgen. Er worden vele verschillende uitleggen gegeven aan zaken die eigenlijk hetzelfde zijn. Geonovum brengt deze problematiek momenteel in kaart en ontwikkelt voorstellen om tot meer eenduidigheid te komen. In tabel 5 is ter illustratie van elf begrippen een overzicht gegeven van het voorkomen in wet- en regelgeving, de impact van dit begrip en de moeilijkheidsgraad om tot eenduidigheid te komen.

tabel 5 - Overzicht gebruik van aantal begrippen

Knelpuntbegrip	Totaal geteld	In aantal regelingen	Impact	Moeilijkheids-graad
Activiteit	1407	56	n.b.	Midden
Bebouwde kom	67	17	n.b.	Midden
Bodem/ondergrond	1491	73	n.b.	Laag
Buis/buisleiding	423	22	Laag	Laag
Gebouw/pand	991	58	Hoog	Hoog
Gevoelig/ kwetsbaar object	801	36	(Zeer)Hoog	Midden
Monument	314	21	Hoog	Midden
Oppervlakte	1131	46	Midden	Midden
Perceel	186	21	n.b.	Midden
Zone	625	40	Hoog	Hoog

Een oplossing voor deze problemen is om afspraken te maken tussen betrokken partijen over de afstemming van de semantiek. Door de informatiemodellen van wet- en regelgeving, beslisbomen, registraties en informatiehuizen met elkaar te verbinden, worden de verschillen inzichtelijk. Dubbelingen kunnen worden gesaneerd en relaties tussen gegevens worden duidelijk en vindbaar. Een gegevenscatalogus is het instrument om dit in te doen. Hierin kunnen begrippen van verschillende bronnen worden vergeleken en kunnen waar nodig nieuwe links worden gelegd.

Standaarden

Om het stelsel als een eenheid te laten functioneren zijn standaarden nodig.[16] Standaarden kunnen van toepassing zijn op formele en informele processen. Met formele processen worden processen met rechtsgevolgen bedoeld, zoals het indienen van een aanvraag, het informeren over de voortgang hiervan of het publiceren van een ruimtelijk plan. Bij informele processen gaat het om het ontsluiten en gebruiken van gegevens ten behoeve van belanghebbenden en burgers.

Bij de standaarden voor de Laan van de Leefomgeving wordt uitgegaan van open standaarden en wordt bij voorkeur gewerkt met wereldwijde standaarden. Als deze niet voorhanden zijn, geldt de voorkeursvolgorde: Europese, nationale en dan sectorale standaarden. Daarbij is wel belangrijk om kritisch te blijven op het brede gebruik en ondersteuning van een standaard. Standaarden worden onderscheiden naar:

a. Semantiek (informatiemodellen en metadata)
b. Services / bestandsuitwisseling
c. Ruimtelijke referentiesystemen (coördinatensystemen)

a. Informatiemodellen en metadata

Het informatiehuis zorgt voor een informatiemodel van de gegevens die zij beheert. De vorm van het informatiemodel wordt centraal voorgeschreven door de Laan-regieorganisatie (aansluitvoorwaarde van de Laaninfrastructuur). Er is veel ervaring op het gebied van informatiemodellen voor datasets (bijv. NEN 3610 en de INSPIRE dataspecifications), maar voor beslisbomen is het opstellen van informatiemodellen nieuw. Hiernaar zal dan ook nader onderzoek moeten worden gedaan.

[16] Rapport Globaal ontwerp Laaninfrastructuur, Geonovum, 16 juni 2014

Het informatiehuis zorgt ook voor het leggen van relaties tussen begrippen uit wet- en regelgeving, beslisbomen, registraties en de services. Dit werkt via het concept van 'linked data'. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van internationale standaarden als RDF en SPARQL, en van nationale standaarden als de URI-strategie en Juriconnect BasisWettenBank. Bij het opstellen van de voorschriften zal worden gekeken naar bestaande modellen als de stelselcatalogus, de Nederlandse conceptenbibliotheek voor de bouw (CB-NL) en INSPIRE.
Het informatiehuis zorgt dat de metadata van de gegevens en de services die zij beheren, zijn opgenomen in het register van de Laaninfrastructuur volgens de voorgeschreven standaarden. Bij het opstellen van deze voorschriften zal worden uitgegaan van bestaande standaarden als de Nederlandse metadatastandaard voor geografie en de internationale standaarden Dublin Core en RDFa.

Centraal over de Laan heen moeten ook informatiemodellen worden opgesteld voor processen, met name voor de formele processen. Het is namelijk van belang dat overheidspartijen bij de uitvoering van de Omgevingswet naadloos kunnen samenwerken in ketenprocessen. Bij het overdragen van met name formele informatie van de ene organisatie naar de andere, moeten beide partijen elkaar goed en precies begrijpen. Het zaakgericht werken vormt hiervoor de kern. Bij het opstellen van de informatiemodellen voor formele processen zal worden gekeken naar bestaande nationale standaarden voor zaakgericht werken als RGBZ, RiHA, metamodel RGB en ZTC.

b. Services / bestandsuitwisseling

Voor informatie-uitwisseling ten behoeve van informele processen geldt dat de standaarden voor open data voor burgers en bedrijven vooral makkelijk toepasbaar moeten zijn. Daarbij komen dan standaarden kijken, die gebruikelijk zijn bij (andere) open data bronnen en moet gekeken worden naar de middelen die burgers gebruiken om toegang te krijgen tot de data: web browsers en apps op telefoons en tablets. De standaarden van het web zullen hier de boventoon voeren: zoveel mogelijk W3C, Open Geospatial Consortium OGC, REST en linked open data.
Bij informatie-uitwisseling voor formele processen (zoals het indienen van een vergunningaanvraag) zullen de standaarden uit de e-overheid de boventoon voeren: Digikoppeling, e-Herkenning, DigiD, het gebruik van digi-voorzieningen voor beveiliging en zaakgericht werken en standaarden als GML en StUF.

Er moeten centraal afspraken worden gemaakt over een (standaard-)licentie voor (open) data. Bij het opstellen van deze voorschriften zal worden uitgegaan van bijvoorbeeld Public domain mark, creative commons zero en GeoGedeeld. Wanneer sprake is van 3D data wordt voor het opstellen van voorschriften hierover gekeken naar standaarden als CityGML, IMGeo en KML/Collade.

c. Ruimtelijke referentiesystemen (coördinatiesystemen)

Bij coördinatiesystemen wordt uitgegaan van de bestaande standaarden uit het raamwerk van geostandaarden, waarbij de nieuwe ontwikkelingen op dit gebied nauw worden gevolgd.

Koppelvlakken

Aan het begin van dit hoofdstuk is beschreven dat het digitaal stelsel allerlei berichtenverkeer op gang brengt, zodra een gebruiker een vraag stelt aan een gebruikerstoepassing. Dit verkeer verloopt voor de gebruiker onzichtbaar tussen gebruikerstoepassingen, Laaninfrastructuur, informatiehuizen en de e-overheidsrotonde. Om dit berichtenverkeer zonder hick-ups te laten verlopen tussen, is het van belang dat de koppelvlakken tussen de componenten van de Laan goed zijn gedefinieerd en goed werken[17]. Hierbij wordt in ieder geval gewerkt met:

a. Vastgestelde service levels
b. Vastgestelde technische aansluitvoorwaarden

a. Service levels

- Bronhouders - informatiehuizen: Hoe bronhouders hun data aanleveren aan de informatiehuizen gebeurt vanuit de Laan bekeken 'achter de voordeur'. Het is aan de informatiehuizen om hierover zelf afspraken te maken met de betreffende bronhouders.
- Informatiehuizen - Laaninfrastructuur: Een aantal van de gegevenssets uit de informatiehuizen valt onder de Europese richtlijn INSPIRE. Deze gegevens dienen al volgens het INSPIRE service level aangeleverd te worden. Voor de nadere uitwerking van het service level lijkt het logisch dit service level ook te laten gelden voor andere open data op de Laan (zowel geo als administratief).
- Laaninfrastructuur - gebruikerstoepassingen: Voor het serveren van de data via de Laaninfrastructuur aan gebruikerstoepassingen lijkt het logisch het service level van Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK) te hanteren. Daarbij geldt een service level 'Basis' voor het uitvoeren van overheidsprocessen. Aangezien de Laan voorziet in het aanbieden van gegevens voor het uitvoeren van maatschappelijke processen wordt ervan uitgegaan dat dit ene service level voldoende is. Mocht er reden zijn om toch te differentiëren, dan kan gekeken worden naar de andere service levels van PDOK ('Educatief gebruik' en een 'Fair use' voor algemeen gebruik).
- Laaninfrastructuur – rotonde e-overheid: Omdat de e-overheidsrotonde nog in ontwikkeling is, zal dit service level bij de realisatiefase nader moeten worden uitgewerkt.
- Gebruikerstoepassingen – gebruikers (overheden): Voor de uitwisseling over informatie tussen overheden (bijvoorbeeld het vragen van advies van het ene bevoegd gezag aan het andere, via de module 'delen van informatie') geldt dat deze overheden ook middels een service level op de gebruikerstoepassing moeten worden aangesloten. Voor de nadere uitwerking hiervan kan gekeken worden naar de service levels van basisregistraties of bijvoorbeeld e-overheidsvoorzieningen.

b. Technische aansluitvoorwaarden

De technische aansluitvoorwaarden moeten in de realisatiefase nader worden uitgewerkt. Technische aansluitvoorwaarden gelden voor aansluiting van:

- de gebruikerstoepassingen op de Laaninfrastructuur
- de informatiehuizen op de Laaninfrastructuur
- de Laaninfrastructuur op de rotonde van de e-overheid

Voorbeelden van aansluitvoorwaarden van min of meer vergelijkbare voorzieningen zijn die van PDOK, Digimelding, Digipoort (e-factureren) en Digilevering.

[17] Rapport Globaal ontwerp Laaninfrastructuur, Geonovum, 16 juni 2014

7. Aansluitvoorwaarden

Een belangrijk aspect van het digitale stelsel is dat het leidt tot daadwerkelijke verbetering van de kwaliteit van digitale gegevens. Alleen als de gegevens voldoende beschikbaar, bruikbaar en bestendig zijn (de zogenaamde 3B's), kunnen ze in de plaats treden van nieuw onderzoek en daarmee onderzoekslasten verminderen. De beschikbaarheid van de juiste gegevens draagt ertoe bij dat burgers, bedrijven en bestuurders sneller en beter keuzes en afwegingen kunnen maken, omdat ze beter geïnformeerd zijn, een belangrijk doel van de Omgevingswet. Bovendien zal onenigheid over gegevens minder vaak aangrijpingspunt zijn voor een procedure bij de Raad van State.
De benodigde verbetering van de gegevenskwaliteit wordt in het stelsel verankerd door het stellen van voorwaarden aan de aansluiting van huizen aan de Laan en aan de door het huis geleverde gegevens. Deze voorwaarden worden juridisch verankerd in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

De aansluitvoorwaarden hebben zowel betrekking op technische als organisatorische aspecten. In deze definitiefase zijn ze globaal uitgewerkt door het RIVM. In de realisatiefase moeten ze per huis concreet worden ingevuld. Daarbij komen de inhoudelijke verschillen per huis tot uitdrukking. Zo zal bijvoorbeeld de actualiteit van gegevens in het ene huis leiden tot zwaardere eisen dan in het andere, afhankelijk van de snelheid van verandering en ontwikkeling in dat onderdeel van de fysieke leefomgeving.

Beschikbaarheid

In de huidige situatie is sprake van een versnipperde en moeilijk toegankelijke gegevensinfra-structuur. Ook bestaan soms verschillende gegevens over hetzelfde onderwerp, met conflicterende inzichten tot gevolg. Zo worden er bij de planvorming andere gegevens gebruikt dan bij vergunning-verlening. Dit geeft niet alleen dubbel werk maar leidt ook tot langere procedures en discussie bij de Raad van State.

Een goede beschikbaarheid betekent dat gegevens, modellen en rekenregels eenvoudig via één loket vindbaar zijn. Dat vraagt om één centrale ingang per type gebruik, zoals een Indienmodule voor de aanvraag van vergunningen (op basis van het huidige Omgevingsloket online) of een module Informatie op Maat (vergelijkbaar met de huidige Atlas Leefomgeving) voor een overzicht over de lokale omgevingskwaliteit. Alle achterliggende bronnen moeten hierop aansluiten via de Laan. Beschikbaarheid betekent ook dat gegevens zodanig zijn ontsloten dat gebruikers en programma's met deze informatie uit de voeten kunnen. Het is dan niet genoeg om een pdf-je van een rapport op het internet te zetten. Applicatiebouwers kunnen gebruikers alleen goed ondersteunen als ze ook toegang hebben tot de achterliggende databestanden. Daarbij horen standaarden en het bieden van view en download services.

Eisen aan beschikbaarheid

- *Openheid: Gegevens zijn ontsloten als open data via een open standaard.*
- *Duidelijkheid: Gegevens zijn voorzien van duidelijke metadata met betrekking tot de actualiteit, de bron, de doelgroep, etc.*
- *Bereikbaarheid: Informatiehuizen ontsluiten gegevens en informatieproducten met view en download services volgens de methode van INSPIRE.*
- *Vindbaarheid: Databestanden zijn opgenomen in het register. Deze beschrijft en maakt de bestanden vindbaar en bruikbaar voor applicaties.*

Bruikbaarheid

In de huidige situatie verschilt de mate van (her)bruikbaarheid sterk tussen de verschillende gegevensbestanden. Met name een tekort aan actualiteit en volledigheid leiden in een aantal gevallen tot een databestand welke niet of slechts beperkt bruikbaar is voor besluitvorming.

Een goede bruikbaarheid betekent dat gegevens geschikt zijn om besluitvorming te ondersteunen. Dit stelt een aantal eisen aan de gegevens die aan de Laan worden geleverd. Deze eisen worden bepaalt door het toetsingskader en vastgelegd in de algemene regels, visies, programma's en beheernormen.

Eisen aan bruikbaarheid

- *Actualiteit: Gegevens zijn voldoende up-to-date voor het betreffende beleidsterrein. Wijzigingen worden ten minste binnen een bepaalde termijn verwerkt en beschikbaar gesteld.*
- *Consistentie: Gegevens zijn uniform van eenheden en komen op vergelijkbare wijze tot stand (volgens een vastgestelde standaard), zodat zij onderling vergelijkbaar zijn.*
- *Juistheid: Gegevens zijn tot stand gekomen middels duidelijke meet-, verzamel- en bewerkingsmethoden, zodat duidelijk is in hoeverre deze een correcte weergave bieden van de leefomgeving.*
- *Nauwkeurigheid: Gegevens zijn voorzien van een bandbreedte of andere aangeduide mate van nauwkeurigheid.*
- *Volledigheid: Gegevens zijn voldoende dekkend voor het beoogde doel. De volledigheid betreft de mate waarin gegevens aanwezig zijn in relatie tot de reikwijdte. Of andersom gezegd de omvang van de witte vlekken.*
- *Ondubbelzinnigheid: Gegevens zijn helder gedefinieerd in kwantitatieve parameters en/of een semantische omschrijving.*
- Geo-gerefereerd: Gegevens zijn voorzien van geo-coördinaten (i.e. de plek op de kaart).

Bestendigheid

In de huidige situatie wordt onenigheid over de betrouwbaarheid van gebruikte gegevens met enige regelmaat aangegrepen om een ontwikkeling aan te vechten voor de Raad van State. Dit speelt vooral rondom luchtkwaliteit, geluid en natuurgegevens. De Raad van State stelt dat wanneer de kwaliteit van gegevens wordt gewaarborgd en duidelijk is met welke methoden data zijn verzameld, hieraan veel waarde zal worden gehecht in rechterlijke procedures. De kans wordt groter, dat een op basis van deze feiten genomen besluit voor de rechter stand zal houden[18].

Een goede bestendigheid betekent dat duidelijk is voor welk doel deze gegevens gebruikt kunnen worden, dat de gegevens betrouwbaar zijn en daarmee juridische houdbaar zijn. Dit stelt met name

[18] Voorlichting Raad van State, Advies W14.11.0341/IV, 25 januari 2012

eisen aan het informatiehuis. Deze moet op duidelijke en transparante wijze zijn georganiseerd en voorzien van kwaliteitsborging en validatie. Het gaat daarbij ook om de methodes, procedures en de wijze waarop de gegevens formeel worden vastgesteld.

Eisen aan bestendigheid

- *Het werkterrein van het informatiehuis is duidelijk vastgelegd en sluit aan op één of meerdere toetsingskaders en daarvan afgeleide toetsingsinstrumenten van de Omgevingswet. N.b. dit werkterrein zal vaak breder zijn dan het domein van de Omgevingswet. Dit is geen probleem zolang dit geen spanning oplevert met de specifieke eisen die vanuit de Laan aan het informatiehuis worden gesteld.*
- *Het informatiehuis heeft een stabiele organisatorische basis in de vorm van (samenwerkings)-overeenkomsten en duurzame financiering voor onderhoud, beheer, exploitatie en doorontwikkeling van de producten- en dienstenportfolio.*
- *Het informatiehuis heeft een organisatie als huismeester gemandateerd. De organisatie die deze rol vervult, is vanuit het stelsel aanspreekbaar. Er kunnen dus zaken worden gedaan met het huis zonder dat kennis nodig is van de andere organisaties die binnen het huis actief zijn.*
- *Het informatiehuis heeft processen ingericht voor besturing/regie, de afstemming van het aanbod op de gebruikersvraag, semantische- en technische standaardisatie, kennisdeling en beheer van standaarden, modellen/rekenregels, ict-tools en gegevens.*
- *Het informatiehuis heeft zijn standaard producten- en dienstenaanbod en het daarvoor geldende dienstenniveau op de binnen het stelsel afgesproken wijze vastgelegd en openbaar gemaakt.*
- *Het informatiehuis heeft een kwaliteitsborgingsproces ingericht waarbij is vastgelegd aan welke stelselbrede en domeinspecifieke kwaliteitsstandaards wordt voldaan en dat voorziet in onafhankelijke kwaliteitscontrole en stelselconforme verantwoordingsrapportage over de geleverde prestaties.*
- *Aan het stelsel geleverde gegevens worden in principe beschikbaar gesteld voor hergebruik onder een open data licentie (publiek domein, CC-0 of CC-BY). Afwijkingen van dit regime moeten passen binnen de op stelselniveau vastgestelde kaders.*
- *Aan het stelsel geleverde standaard producten en diensten zijn inputgefinancierd (aan de afnemers mogen geen kosten in rekening worden gebracht). Voor maatwerkdiensten mogen eventueel wel kosten worden gerekend. Het huis moet hiervoor dan wel eigen voorzieningen implementeren.*
- *Het informatiehuis opereert vraaggestuurd. De besturing voorziet in niet vrijblijvende invloed van de afnemers van producten- en diensten en het huis beschikt over een in overleg met deze afnemers vastgesteld meerjarenplan waarin wordt toegelicht hoe aan gewijzigde behoeften van de gebruikers van het digitaal stelsel Omgevingswet tegemoet wordt gekomen.*
- *Aansprakelijkheid: Er is duidelijkheid over wie aansprakelijk is voor de kwaliteit van gegevens*
- *Herleidbaarheid: Data trail vanaf de bron, via eventuele bewerkingen tot en met plaatsing in een gegevensbestand en levering.*

8. Fasering opbouw van de Laan

Om de Laan van de Leefomgeving te kunnen realiseren op een realistische, haalbare en duurzame wijze is een gefaseerde, stapsgewijze aanpak nodig. De eerste grote mijlpaal is de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018. Op dat moment moeten de eerste onderdelen van de Laan zijn gerealiseerd, zodat koplopers hiermee aan de slag kunnen om de eerste baten te realiseren. Na 2018 wordt de Laan in fases verder uitgebouwd. De uitwerking van de fasering is onderdeel van het op te stellen programmaplan, waarbij rekening zal worden gehouden met de aanbeveling uit de second opinion om te werken met fasen van maximaal twee jaar, met na elke fase een bestuurlijk go/no-go moment voor het vervolg. Ten behoeve van het in de volgende fase te maken programmaplan wordt hieronder een eerste aanzet gegeven voor een mogelijke fasering.

Gebruikerstoepassingen

De huidige gebruikerstoepassingen die cruciaal zijn voor het uitvoeren van de Omgevingswet moeten in 2018 zijn aangepast om deze wet in werking te kunnen laten treden (spoor 1, zie hoofdstuk 5). Minimaal moet het huidige niveau van digitale dienstverlening zijn geborgd. Daarnaast is het vanuit het perspectief van de gebruiker nodig om al in 2018 stappen te zetten in de verbetering van de dienstverlening. De Laan is er immers voor de gebruiker en kan maar één keer goed worden neergezet. Ten slotte speelt een aantal autonome ontwikkelingen en verdere optimalisaties.

Situatie eind 2018

De volgende onderdelen moeten zijn gerealiseerd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet:

- Het Omgevingsloket Online (OLO) ondersteunt de besluiten en informatieverplichtingen uit de Omgevingswet tot het niveau van de huidige digitale dienstverlening. Dit gaat verder dan de huidige verplichtingen die alleen voortvloeien uit de Wabo en de Waterwet, denk bijvoorbeeld aan de afwijkvergunning. OLO ondersteunt daarbij de nieuwe indieningsvereisten. Het loket kan het bevoegde gezag afleiden, de volledigheid van een aanvraag beoordelen en advies met instemming ondersteunen.
- Om het huidige niveau van dienstverlening op hetzelfde peil te houden zou OLO in 2018 ook al gereed moeten zijn voor het invoeren van lokale regels door bevoegd gezag. Of dit lukt is nog onzeker. Hiervoor is een nieuwe standaard nodig voor de opbouw van een omgevingsplan, zodat lokale regels hieruit kunnen worden gedestilleerd. Het realiseren en implementeren van een dergelijke standaard is een omvangrijk traject dat mogelijk langer zal moeten doorlopen. In dat geval zal dit worden losgekoppeld van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- Ruimtelijkeplannen.nl ondersteunt de nieuwe ruimtelijke plannen uit de Omgevingswet tot het niveau van de huidige digitale dienstverlening. Het gaat dan onder meer om het omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de omgevingsvisie. Het projectbesluit wordt wel in de standaarden opgenomen, zodat het beschikbaar is voor koplopers, maar wordt nog niet wettelijk verplicht gesteld. Hierdoor kan ervaring worden opgedaan, zonder risico's voor de haalbaarheid. Ruimtelijkeplannen.nl ondersteunt ook geconsolideerde plannen, zodat altijd de gewenste actuele informatie kan worden getoond. De standaarden zijn aangepast op de Omgevingswet en een nieuwe standaardpresentatie is vastgesteld.

- De Activiteiten Internet Module (AIM) is in 2018 zodanig aangepast dat op basis van de nieuwe regels uit de Omgevingswet kan worden gecheckt of een omgevingsvergunning milieu of een melding moet worden ingediend. Het indienen van een melding voldoet aan de nieuwe regels. Ook de regelhulp milieu is aangepast (ook voor bijvoorbeeld water en mijnbouw).

In de Laan van de Leefomgeving staat de gebruiker centraal. De volgende onderdelen moeten zijn gerealiseerd in 2018 om de dienstverlening aan gebruikers te verbeteren. Aandachtspunt is dat het realiseren van deze punten geen te grote wissel mag trekken op het tijdig realiseren van de hierboven genoemde minimale aanpassingen voor de inwerkingtreding.

- De samenhang in het nieuwe stelsel is zichtbaar gemaakt door het gebruik van één ingang voor de verschillende voorzieningen. De gebruiker kan naar dit ene loket om zich te oriënteren op de regelgeving (vergunningchecks, meldingchecks, regelhulpen) en om inzage te krijgen in de gegevens over de fysieke leefomgeving (viewer). Ook kan de gebruiker hier aanvragen of meldingen indienen. In hoeverre deze voorkant voor gebruikerstoepassingen vraagt om harmonisatie van de standaarden voor aanlevering van gegevens, moet nog nader worden onderzocht.
- Er is één viewer die de kaartbeelden laat zien vanuit de verschillende informatiehuizen en registers. De gebruiker hoeft niet langer een ingewikkelde zoektocht uit te voeren naar de gegevens die hij nodig heeft.

Een aantal ontwikkelingen is wenselijk om snel op te pakken, maar kunnen desgewenst ook op een later moment worden gerealiseerd als dit de tijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet dreigt te belemmeren.

- Een modulaire opbouw van AIM, waarin de verschillende functionaliteiten zijn ontkoppeld.
- Het onderbrengen van de attenderingsfunctie uit Ruimtelijkeplannen.nl bij de e-overheidsvoorziening van BZK.
- Het samen opwerken van Ruimtelijkeplannen.nl en het informatiehuis Ruimte, zodat de data hierin op het juiste moment kunnen worden ondergebracht.
- Het zoveel mogelijk koppelen van de voorzieningen aan het knooppunt, zodat ook gekoppeld kan worden aan basisregistraties, gebruik kan worden gemaakt van E-Herkenning / DigiD en berichtenkanalen naar het bevoegde gezag.
- Het realiseren van een eerste versie van de voorwasstraat om snel inzicht te kunnen geven in de kansrijkheid van initiatieven. Deze zal gericht zijn op die informatiehuizen die hiervoor de toetsingsinstrumenten en gegevens op orde hebben.
- Het zo snel mogelijk gaan gebruiken van kwalitatief goede gegevens uit de informatiehuizen voor de toetsing van initiatieven door het bevoegd gezag.

Een aantal ontwikkelingen is autonoom en staat los van de Omgevingswet. Denk bijvoorbeeld aan webrichtlijnen, het aansluiten op basisregistraties en noodzakelijke ICT-doorontwikkeling.

- Het Omgevingsloket wordt in de periode tot 2016 toekomstbestendig gemaakt door een meer modulaire opbouw (de ontwikkeling van OLO2 naar OLO3).
- AIM bouwt het indienen van een melding in in OLO. Dit wordt gevraagd door de praktijk en helpt om AIM te laten voldoen aan de eisen van e-overheid (authenticatie door middel van E-Herkenning / DigiD bij het doen van een melding). Ook inhoudelijk worden OLO en AIM gekoppeld, zodat gegevens niet opnieuw hoeven te worden ingevoerd. Ook kunnen de voorschriftenpakketten uit AIM geïntegreerd worden getoond met de indieningsvereisten van OLO.

- De voorschriftenpakketten van AIM worden vereenvoudigd. Dit is door de Staatssecretaris toegezegd aan de Tweede Kamer. Daarna wordt AIM ook ICT-technisch verbeterd (o.a. beter doorzoekbare database) om tegemoet te komen aan de gebruikerswensen.
- Ruimtelijkeplannen.nl realiseert in de periode tot 2018 een aansluiting op de basisregistraties en PDOK.

Periode 2019-2024

In de periode na 2018 wordt verder gewerkt aan het behalen van doelstellingen uit de Omgevingswet. De voorzieningen OLO, AIM en Ruimtelijkeplannen.nl gaan op in de modules van Oriënteren en Informeren, Indienen en Besluiten en in delen van de Laaninfrastructuur en de informatiehuizen.

- Module Oriënteren en Informeren
    - De eerste versie van de voorwasstraat is aangevuld met informatie uit de nieuw gereedgekomen informatiehuizen.
    - Informatie kan worden gedeeld.
    - De module voor voortgangsinformatie over besluiten is gevuld door bevoegde gezagen.
    - De module 'geattendeerd worden' is ondergebracht binnen de E-overheidsbouwsteen van BZK en is beschikbaar binnen de gezamenlijke voorkant.
    - Er zijn intelligente vragenbomen geïmplementeerd, die de gebruiker op slimme wijze bevragen op zijn behoefte zodat informatie echt op maat kan worden getoond.
- Module Indienen
    - De indienmodule wordt vooringevuld met gegevens uit de informatiehuizen.
    - De indienmodule heeft de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen, bezwaar en beroep door koppeling met de e-overheidsbouwsteen van BZK.
- Module Besluiten
    - Het bevoegd gezag gebruikt de betrouwbare data uit de informatiehuizen voor de toetsing van initiatieven.
    - Delen van informatie voor besluiten is gereed
    - Ter inzage leggen, publiceren en bekend maken is ondergebracht binnen de e-overheidsbouwsteen van BZK en is beschikbaar binnen de gezamenlijke voorkant.

Laaninfrastructuur

Situatie eind 2018

In 2018 is een eerste versie van de Laaninfrastructuur opgebouwd om de koppeling tussen informatiehuizen en gebruikerstoepassingen te kunnen realiseren. Dat betekent vastgestelde afspraken over de te hanteren informatiemodellen, standaarden (voor gegevens, beslisbomen en services) en aansluitvoorwaarden op de Laan, inclusief een compliance-voorziening om te borgen dat aan deze afspraken wordt voldaan. Er is een catalogus om de beschikbare datasets centraal te kunnen vinden. Er zijn voorzieningen voor het centraal kunnen bevragen en downloaden van datasets. Ook zijn er voorzieningen voor een basisniveau van beveiliging, identificatie, authenticatie en autorisatie op het gegevensverkeer en voor een audit trail.

Periode 2019-2024

Na 2018 vindt een verdere uitbouw en optimalisatie plaats van de Laaninfrastructuur. Het kan daarbij onder meer gaan om slimmere services, terugmelden en abonnementen.

Fasering informatiehuizen

Het is van belang een zodanige fasering van de diverse informatiehuizen te ontwikkelen dat bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet een wezenlijk deel van de huizen operationeel is. Een aanzet voor de fasering is hieronder gegeven. Deze fasering is het resultaat van een afweging waarbij rekening is gehouden met planning voor de wet- en regelgeving, de technische haalbaarheid de baten (grootste baten eerst) en de risico's (meest risicovolle delen laatst).

Situatie eind 2018

- Bij alle informatiehuizen is de governance ingericht, waarbij een rolverdeling tussen partijen is afgesproken en iedereen conform deze rolverdeling acteert. Dit leidt tot een aanzienlijke afname van de ambtelijke drukte in het domein. Daarnaast zijn in alle huizen bindende afspraken gemaakt over de te hanteren modellen, rekenregels, kwaliteitsnormen, standaarden en begrippen waarbij inefficiënte dubbelingen zijn weggenomen.
- Bij alle informatiehuizen (behalve afval) zijn de toetsingsinstrumenten die voortvloeien uit de toetsingskaders van de uitvoeringsregelgeving (reken- en meetvoorschriften, etc.) beschikbaar en vertaald naar de relevante software.
- Het informatiehuis Lucht is volledig operationeel. Voor andere huizen is dit voor een aantal werkvelden het geval: Ruimte (planologie in relatie met de instrumenten van de Omgevingswet), Cultureel erfgoed (Archeologie en Rijksmonumenten), Externe veiligheid (industrie, transport gevaarlijke stoffen, buisleidingen), Geluid (wegverkeer rijkswegen, industrielawaai), Water (data RWS), Natuur (programmatische aanpak stikstof) en Bouw. Ze leveren gegevens aan koplopers, die aantoonbaar helpen in efficiëntie en kostenbesparing. Op kleine schaal worden deze gegevens gebruikt om het concept van de voorwasstraat te beproeven.

Periode 2019-2024

- De afzonderlijke huizen maken een verdere doorontwikkeling mee in volledigheid van datasets en de kwaliteit hiervan. Het moment waarop de afzonderlijke huizen volledig operationeel kunnen zijn, verschilt per huis. Met name als een afhankelijkheid bestaat met de aanlevering van gegevens door medeoverheden (veel bronhouders) wordt uitgegaan van de nodige doorlooptijd.
- In het informatiehuis Ruimte zullen de teksten in plannen worden gestructureerd (xml in plaats van pdf), waardoor regels per onderdeel vindbaar, raadpleegbaar en selecteerbaar worden. Hierdoor wordt direct hergebruik in regelsystemen binnen de modules Oriënteren en Indienen mogelijk. Het informatiehuis Ruimte ontwikkelt zich tevens door op de verbeelding van alle instrumenten uit de Omgevingswet en op het bijhouden van geconsolideerde plannen middels mutaties. Met betrekking tot meervoudig bronhouderschap moeten nog nadere besluiten worden genomen, vanwege zowel juridische als technische vraagstukken.
- De voorwasstraat waarbij per domein een activiteit getoetst kan worden aan het criterium 'niet in betekende mate', is in 2019 in eerste versie operationeel voor de huizen Geluid, Water, Externe Veiligheid, Lucht en Cultureel Erfgoed. In 2020 is dit het geval voor de huizen Bodem en Natuur. Voor de huizen Ruimte, Bouw en Afval is de voorwasstraat niet aan de orde.
- De toetsingsinstrumenten worden verder geoptimaliseerd met het oog op grotere realisatie van baten.

Totaal overzicht van de fasering van de informatiehuizen

In tabel 6 is met kleurschakeringen een overzicht gegeven van de fasering over de jaren heen van de afzonderlijke informatie huizen. Dit is gedaan voor de governance, de data sets en de toetsingsinstrumenten. Voor de huidige situatie is uitgegaan van de kleuren vermeld in tabel 2.

tabel 6 - Ontwikkeling informatiehuizen

info huis		'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
Geluid	Toetsinginstrument											
	Databestanden					25%	50%	100%				
	Governance											
Water	Toetsinginstrument											
	Databestanden					25%	50%		100%			
	Governance											
Bodem	Toetsinginstrument											
	Databestanden					0%	25%	50%		100%		
	Governance											
Natuur	Toetsinginstrument											
	Databestanden					25%	50%		100%			
	Governance											
EV	Toetsinginstrument											
	Databestanden					50%		100%				
	Governance											
Lucht	Toetsinginstrument											
	Databestanden					100%						
	Governance											
C. Erfgoed	Toetsinginstrument											
	Databestanden					50%		100%				
	Governance											
Ruimte	Toetsinginstrument											
-bestaand	Databestanden					25%		50%				100%
-nieuw	Databestanden					50%		100%				
	Governance											
Bouw	Toetsinginstrument											
	Databestanden					50%		100%				
	Governance											
Afval	Toetsinginstrument											
	Databestanden					0%		25%	50%	100%		
	Governance											

Generieke registers

Er wordt een aantal centrale registers gebouwd waarvan de informatie nodig is in meerdere informatiehuizen. Het gaat om verkeersgegevens, populatiegegevens, omgevingskenmerken (zoals landgebruik en 3d-opbouw) en toekomstscenario's voor prognoses (economisch, demografisch en ruimtelijk). Daarbij wordt gestreefd naar de volgende fasering.

Situatie 2018

- Voor het wegverkeer is het verkeersmodel met standaarden beschikbaar, gevuld met gegevens van de Rijkswegen. Voor het railverkeer is een gevuld model beschikbaar.
- Er is een gevuld model van populatiegegevens beschikbaar. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat big data (bijvoorbeeld over het gebruik van mobiele telefoons) een belangrijke rol kan spelen bij de vulling.
- Ten behoeve van omgevingskenmerken is een testversie beschikbaar.
- De methodiek voor de toekomstscenario's is uitgewerkt en is gevuld met de relevante gegevens.

Periode 2019-2024

- Het model voor het wegverkeer is in 2019 gevuld voor de provinciale wegen en in 2020 voor de gemeentelijke wegen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat big data benut kan worden voor de vulling van het model. Als dit niet het geval is zal het beschikbaar komen van het gevulde model met enige jaren worden vertraagd.
- Voor de omgevingskenmerken is er een 50% versie beschikbaar in 2020 en een 100% versie in 2022.

Transitie besturing gebruikerstoepassingen

Naast een inhoudelijke fasering is ook een transitie in besturing nodig, met name in de lopende trajecten rondom OLO, AIM en Ruimtelijkeplannen.nl. Deze transitie moet ruimschoots vóór 2018 worden gerealiseerd om te bewaken dat deze ontwikkelingen op onderdelen niet haaks komen te staan op de ontwikkeling van de Laan. Het is belangrijk om de samenhang te bewaken en desinvesteringen door uit elkaar lopende keuzes te voorkomen. In tabel 7 wordt een stapsgewijs proces geschetst hoe deze trajecten met de ontwikkeling van de Laan kunnen worden gezwaluwstaart.

Hierbij gelden twee randvoorwaarden[19]. De druk om in 2018 gereed te zijn voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is groot. Het samenbrengen van besturingslijnen mag dit niet in de weg staan. Ook mag de noodzakelijke doorontwikkeling niet worden verstoord door het onderbrengen van de tactische regie bij de opdrachtnemer van de realisatie van de Laan. De tactische regie moet eerst op operationeel en op volwassen niveau zijn.

[19] Indien niet aan deze randvoorwaarden wordt voldaan, verschuift de fasering van het zwaluwstaarten in de tijd naar achter.

tabel 7 - Transitie besturing lopende trajecten

Oktober 2014 – besluitvorming GOAL (± maart 2015)
Verkent wordt welke 'plus' nodig is om een zichtbare verbetering in de dienstverlening aan de gebruiker te realiseren per 2018 en welke impact dit heeft op de drie voorzieningen OLO, AIM en Ruimtelijkeplannen.nl.
Oktober 2014 – besluitvorming GOAL (± maart 2015)
De stuurgroepen/managementteams van OLO, AIM en Ruimtelijkeplannen.nl zorgen voor afstemming met GOAL. In de plannen van de stuurgroep is gezorgd voor afstemming met en voorsorteren op de Laan. GOAL is vertegenwoordigd in de stuurgroepen en de Laan van de Leefomgeving is als vast agendapunt opgenomen op de agenda van iedere stuurgroep. Hierdoor ontstaat bestuurlijk één aansturing. Inhoudelijk blijven de drie projecten bestaan, maar wel met de Laan-architectuur als leidend principe (met bijvoorbeeld uitgangspunten als modulaire opbouw en ontkoppelen van systemen).
Besluitvorming GOAL – 1 januari 2016
Zwaluwstaartperiode waarin gestuurd wordt op het onderbrengen van de besturing van de voorzieningen in GOAL. Dit valt uiteen in enerzijds het onderbrengen van de governance in GOAL: de eigen stuurgroepen/managementteams van de drie voorzieningen houden op te bestaan en gaan op in de stuurgroep van de Laan van de Leefomgeving. Waar nodig kunnen de (leden van de) stuurgroepen/managementteams door de stuurgroep Laan worden ingesteld als specifieke werkgroepen voor onderdelen van de Laan. Anderzijds betekent dit dat het opdracht-geverschap wordt ondergebracht bij GOAL. Een opdrachtrelatie als het huidige DGRW dat opdracht geeft aan het Kadaster voor Ruimtelijkeplannen.nl vervalt en wordt vervangen door een opdracht vanuit de unit GOAL bij IenM aan de opdrachtnemer voor de Laan van de Leefomgeving. Op werkvloerniveau is het van belang dat noodzakelijke bestaande werk-verbanden worden gecontinueerd. De drie projecten komen bestuurlijk onder GOAL te vallen, maar blijven inhoudelijk bestaan.
Januari 2016 – medio 2018
De programmasturing en het opdrachtgeverschap van de drie voorzieningen vindt geheel plaats onder GOAL. Concreet bestaat er één project, dat bestuurlijk onder GOAL valt, waarbinnen de drie voorzieningen worden doorontwikkeld. Voor de gebruiker gaat dit als samenhangend digitaal stelsel (één loket) functioneren.
Medio 2018 en verder
De drie voorzieningen gaan op in het digitaal stelsel en zijn als zodanig niet meer zelfstandig te herkennen voor de gebruiker. De functionaliteiten gaan op in de gebruikerstoepassingen, laaninfrastructuur en informatiehuizen van het digitaal stelsel en worden ook in die context bestuurd.

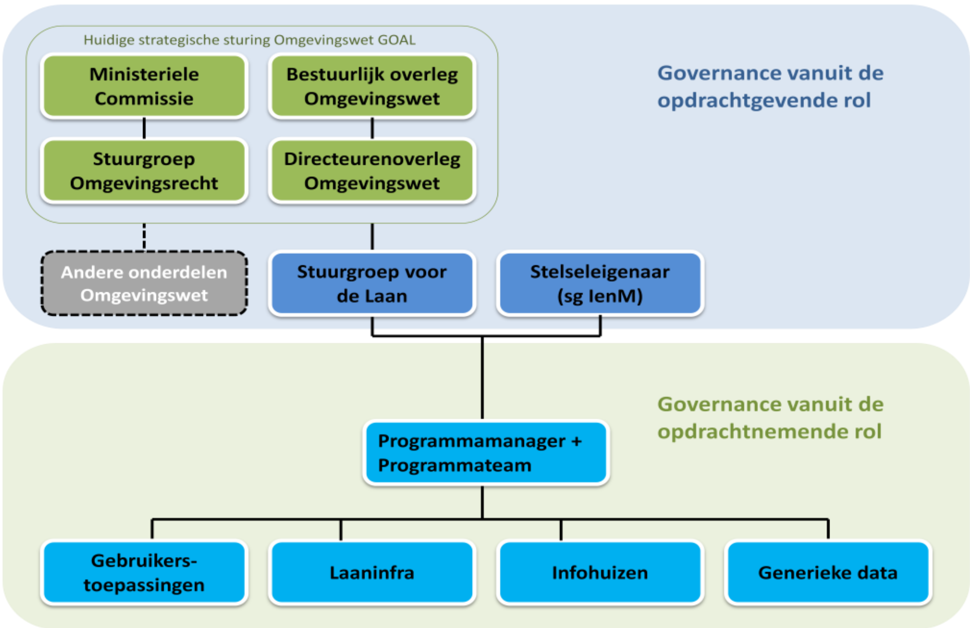
9. Governance van het stelsel

Een belangrijke voorwaarde om te komen tot een digitaal stelsel is dat deze ook als één stelsel wordt georganiseerd en bestuurd. Op dit moment kent elke voorziening en elke gegevensbron zijn eigen stuurgroep, klankbordgroep en werkgroepen, en bepaalt iedereen autonoom zijn eigen richting. In de huidige situatie is er dan ook veel ambtelijke drukte, waarin het nodige vereenvoudigd kan worden. De Laan zet in op één duidelijke governance-structuur voor beslisinformatie over de fysieke leefomgeving. Op deze wijze kan erop worden gestuurd dat de partijen die verantwoordelijk zijn voor de informatie gaan samenwerken en hun informatievoorziening afstemmen op elkaar en op de vraag van de gebruiker. Bovendien kan blijvend worden gestuurd op ontwikkeling en technologische vernieuwingen.
In het kader van deze definitiestudie is op twee manieren naar de governance gekeken. Ten eerste naar de gewenste regie op het tot stand brengen van dit stelsel in een realisatieprogramma. Ten tweede naar de gewenste regie op het (afgeronde) stelsel en de informatiehuizen, zoals die functioneren in de beheer- en exploitatiefase.

Governance op de bouw van het stelsel

Het realiseren van de Laan van de Leefomgeving maakt onderdeel uit van de (meeromvattende) implementatie van de Omgevingswet. Dit betekent dat grote raakvlakken bestaan in governance, financiering en regelgeving met dit bredere programma. In dit hoofdstuk is de focus gelegd op de governance die specifiek nodig is om de Laan te realiseren. In het bestuurlijke besluitvormingtraject, dat de komende maanden zijn beslag zal krijgen, zal de implementatie van de Omgevingswet in brede zin centraal staan. Deze definitiestudie wil daarop niet vooruitlopen. In dit hoofdstuk wordt ten behoeve van deze bredere besluitvorming wel een aantal rollen genoemd, die belangrijk zijn voor de specifieke governance van het realisatieprogramma en wordt aangegeven welke kaders hierbij gelden. De partijen die het programma gaan uitvoeren, krijgen binnen deze kaders de ruimte om te komen tot een eigen effectieve en efficiënte inrichting van het programma.

Figuur 10 - Voorzet governance op de bouw van het stelsel



Om daadkrachtig te kunnen sturen op beheer en doorontwikkeling van het stelsel, is een heldere rolverdeling essentieel en moet de samenhang met de implementatie van de Omgevingswet zijn geborgd. Daarbij moeten de taken op voldoende hoog niveau worden belegd, gezien het politiek-bestuurlijke belang van de goede informatievoorziening. Dit wordt op dit moment verder uitgewerkt. In figuur 10 is de huidige strategisch/tactische aansturing van GOAL en de Omgevingswet verbeeld. Belangrijk is de vormgeving van de Laan te baseren op gezamenlijk opdrachtgeverschap van de betrokken overheden en bij het realisatieprogramma uit te gaan van een samenwerkingsmodel.

Sturing op realisatie van de Laan
Er is naast de sturing op strategisch niveau een overleg nodig dat stuurt op de ontwikkeling van het digitale stelsel op tactisch en operationeel niveau. Hierbij gaat het om het realiseren van de visie, het borgen dat iedere stakeholder tijdig voldoende baten kan realiseren en een eerlijke verdeling van de risico's. In dit overleg zitten vertegenwoordigers van de opdrachtgevende organisaties (Rijk en mede overheden), die vanuit een lijnmanagerrol goed kunnen inschatten of het programma voor hun organisatie de gewenste effecten zal hebben. Zij kunnen bovendien hun achterban mobiliseren om tijdig de procesaanpassingen in gang te zetten, die nodig zijn om de baten te incasseren. Een lid van het regieteam fungeert als voorzitter en als gedelegeerd Senior Responsible Owner voor de verbinding naar het directeurenoverleg.
Voor de organisaties die verantwoordelijk worden voor het beheer van de Laanvoorzieningen en de inrichting van de informatiehuizen wordt binnen het programma een afzonderlijke overlegstructuur worden ingericht, waarin hun business change managers invloed op het programma kunnen uitoefenen. In de realisatiefase wordt dit nader uitgewerkt.

Stelseleigenaar
De eigenaar is tijdens de programmafase verantwoordelijk voor het beheer van het financierings-arrangement en de formele opdrachtverstrekking. Ook de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging wordt bij de eigenaar belegd. Voorgesteld wordt het eigenaarschap te beleggen bij de secretaris-generaal van IenM, analoog aan de werkwijze die gehanteerd wordt bij de agentschappen van IenM.

Programmamanager
De programmamanager is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de aansturing van het programmateam en het realiseren van de Laan. Om de onderlinge afstemming te waarborgen voert de programmamanager regelmatig werkoverleg met de trekkers van de andere implementatie-programma's en de regelgeving.

Programmateam
Het programmateam wordt opgezet als een consortium van publieke uitvoeringsorganisaties dat buiten de reguliere lijnorganisatie wordt geplaatst De partners in dit consortium zijn uitvoerings-organisaties die praktijkervaring hebben met de onderdelen waaruit de Laan moet worden opgebouwd. Op deze manier kunnen bestaande voorzieningen en best practices worden benut en uitvoeringsrisico's worden gereduceerd. De uitvoeringsorganisaties die aan het digitaal stelsel bouwen, zijn in principe zelf niet de primaire gebruikers. Bij uitvoerders die wel tevens gebruiker zijn, wordt functiescheiding ingericht om de schijn te voorkomen, dat zij bij de bouw voorrang geven aan

hun eigen bedrijfsbelangen. Een voorbeeld van zo'n partnerschap kan gevonden worden in het Hoogwater Beschermingsprogramma. Essentieel is wel dat de verschillende partners hun "sterspelers" ter beschikking stellen aan het programmateam.
Omdat een goede verbinding met het wetgevingstraject cruciaal is voor een succesvolle realisatie van GOAL, valt het te overwegen om hiervoor in het programmateam een speciale functionaris te benoemen, die een brugfunctie vervult. Deze constructie heeft in de definitiefase goed gewerkt.

Governance op de informatiehuizen

De informatiehuizen kennen een mate van autonomie bij de invulling van de interne governance. Dit doet recht aan de verschillen tussen de huizen. Vanuit de Laan wordt inhoudelijk gestuurd op de aansluitvoorwaarden, het goed oppakken van gebruikerswensen en het dienstenniveau. De stelsel-eigenaar let op de continuïteit van het huis en het functioneren van het kwaliteitssysteem. Per huis wordt daarbij een aantal rollen onderscheiden: huismeester, kwaliteitsbewaker en beheerder.

Huismeester
De huismeester is het eerste aanspreekpunt in het huis. Hij heeft een opdrachtnemende relatie met het programmateam dat als opdrachtgever optreedt. Als opdrachtnemer valt de huismeester onder het programma en buiten de lijn van de opdrachtnemende organisatie. Bij organisaties die zowel in de programmaorganisatie participeren als een rol als huismeester vervullen, zijn maatregelen getroffen om de rolzuiverheid te borgen.

De huismeester is verantwoordelijk voor de veranderopgave om te komen tot een volwaardig informatiehuis (zie tabel 4). Hij faciliteert de samenwerking en regisseert de operationele werk-processen binnen het informatiehuis. De huismeester maakt namens het informatiehuis bindende operationele afspraken over het invullen van de aansluitvoorwaarden, standaarden, planningen en prestatiecriteria. Hij moet hiertoe formeel worden gemandateerd door de overige bewoners die binnen het huis elk hun eigen verantwoordelijkheid hebbenZo zijn beleidsdirecties verantwoordelijk voor het vaststellen van de toetsingskaders.
Het concept van een informatiehuis gaat er van uit dat de huismeester een alliantie met andere organisaties aangaat om kennis en capaciteit beschikbaar te krijgen, nodig om te voldoen aan de behoeften van de gebruikers van de Laan. Een huismeester kan ook samenwerkingspartners zoeken om andere opdrachtenstromen aan te boren om daarmee de financiële basis van het huis verder te versterken. Zolang de stelselbesturing in tact blijft en aan de kaders wordt voldaan, kan elke huismeester een op maat gesneden samenwerkingsconstruct inrichten.

Om snel met de inrichting van het programma te kunnen starten, wordt hieronder een eerste voorstel gedaan voor de invulling van de rol van huismeester voor de verschillende informatiehuizen. Dit voorstel wordt tijdens het opstellen van het programmaplan getoetst en zo nodig aangepast. Niet alle partijen zijn geschikt voor de rol van huismeester. De rol wordt bij een uitvoeringsorganisatie belegd, omdat het vooral draait het om het stroomlijnen van de informatiediensten die het huis levert. Dit moet een publieke rechtspersoon zijn, zodat politieke verantwoordelijkheid kan worden genomen en geen sprake is van aanbestedings- of BTW-verplichtingen voor geleverde diensten. De (wettelijke) taakomschrijving van de betreffende uitvoeringsorganisatie moet bovendien ruimte bieden om als onderdeel van de publiek taak 'Laandiensten' aan te bieden aan collega-overheden en burgers en bedrijven, om markt-overheid discussies te voorkomen.

Voor het informatiehuis Bouw geldt dat niet op voorhand een geschikte kandidaat kan worden aangewezen, die aan de gestelde criteria voldoet. Voor dit huis wordt een kwartiermaker voorgesteld. Daarbij geldt dat de kwartiermaker een onafhankelijke rol moet hebben en dus zelf geen kandidaat is voor de rol van huismeester. Voor het informatiehuis Afval is eerst nog nader vooronderzoek nodig voordat een huismeester of kwartiermaker kan worden aangewezen.

tabel 8 - Voorstel huismeesters voor de informatiehuizen

Informatiehuis	Beoogd huismeester
Lucht	RIVM
Water	Rijkswaterstaat
Bodem & ondergrond	Rijkswaterstaat
Natuur	BIJ12
Externe veiligheid	BIJ12
Geluid	RIVM
Cultureel erfgoed	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ruimte	Kadaster
Bouw	*Kwartiermaker: directie Bouwen / BZK*
Afval	*Eerst vooronderzoek nodig*

Kwaliteitsbewaker
Binnen elk huis houden één of meerdere onafhankelijke en deskundige partijen toezicht op de kwaliteit van de informatieproducten. De kwaliteitsbewaker controleert aan de hand van protocollen bovendien of aan de afgesproken domein- en stelselstandaarden wordt voldaan. Als de deze rol door dezelfde partij wordt uitgevoerd als het huismeesterschap, is functiescheiding nodig.

Beheerder
Een of meerdere organisaties zijn verantwoordelijk voor het beheer van standaarden, rekenregels, modellen, ICT-tools en databestanden in het huis. Hierover moeten duidelijke afspraken worden gemaakt.

Governance op het afgeronde stelsel

Gedurende de realisatiefase worden steeds meer onderdelen gerealiseerd en komt steeds meer de nadruk te liggen op beheer en doorontwikkeling van het stelsel. Wanneer het stelsel is afgerond, wordt de governance eenvoudiger. De volgende rollen worden onderscheiden:

a. Eigenaar van het stelsel
b. Inhoudelijk opdrachtgever
c. Opdrachtnemer

a. Eigenaar
De eigenaar is verantwoordelijk voor de goede werking van het stelsel als geheel: de gebruikerstoepassingen, de laaninfrastructuur, de generieke gegevensbestanden en de informatiehuizen. Hij is verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging op de laan en toetst dit door het uitvoeren van audits. In aanvulling hierop stelt hij een validatiecommissie in die stelselbreed werkt. Hij krijgt het benodigde

budget van de gezamenlijke opdrachtgevers, verdeelt dit naar de opdrachtnemers en houdt toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding hiervan. Hij zorgt voor de continuïteit van het stelsel door het vaststellen van een meerjaren-uitvoeringsplan en het veiligstellen van het daarvoor benodigde budget. Als eigenaar van de Laan wordt de secretaris-generaal van IenM voorgesteld.

b. Opdrachtgever

Bij het opdrachtgeverschap staat de inhoud centraal: de vulling van de Laan. Hierbij wordt onder-scheid gemaakt naar strategisch en tactisch opdrachtgeverschap. De strategisch opdrachtgever bewaakt de inhoudelijke kaders voor het stelsel. Dit zijn bijvoorbeeld verplichtingen voor het aansluiten op generieke e-overheidsvoorzieningen. Dit strategisch opdrachtgeverschap berust bij het ministerie van IenM en bij voorkeur wordt belegd op dg niveau. Dit opdrachtgeverschap wordt vorm gegeven met nauwe betrokkenheid met andere betrokken overheden.

Op tactisch niveau gaat het om het ophalen en bundelen van de vragen van de gebruikers en het vertalen naar opdrachten aan de uitvoerders die diensten leveren. Er wordt gestuurd op de inhoudelijke samenhang van het stelsel door het vaststellen en handhaven van de stelselvisie, standaarden, architectuur en aansluitvoorwaarden. Het tactisch opdrachtgeverschap komt te liggen bij een in de realisatiefase nader vorm te geven gezamenlijke regie-eenheid. Hierin zijn de betrokken opdrachtgevende partijen vertegenwoordigd.

c. Opdrachtnemer

De opdrachtnemers zijn de publieke uitvoeringsorganisaties verantwoordelijkheid voor het leveren van digitale diensten. Zij stemmen met gebruikers af over de concrete invulling van de Laan en de huizen. Ze zijn verantwoordelijk voor een goede prijs-kwaliteitverhouding van de aan het stelsel geleverde producten en diensten. Zij leggen aan de regie-eenheid verantwoording af over het geleverde dienstenniveau en aan de eigenaar over de bedrijfsvoeringaspecten (jaarverslagen en auditrapporten). De rol van opdrachtnemer kan niet binnen dezelfde organisatie liggen als die van opdrachtgever.

Het toewijzen van beheer- en exploitatietaken aan uitvoeringsorganisaties is onderdeel van de inrichting van de programmaorganisatie in de realisatiefase van het programma.

Kaders voor governance

Bij het ontwerp van de governance moet op een aantal specifieke aspecten worden gestuurd.

Sturen op de samenhang

Het maken van de Omgevingswet- en regelgeving, de implementatie daarvan en het opzetten van het digitale stelsel dat de uitvoering van de wet ondersteunt, horen bij elkaar. Deze moeten in samenhang worden aangestuurd. Tegelijkertijd zijn het elk afzonderlijk grote projecten met een eigenstandig belang. In de overkoepelende besturing moet het komen tot een bruikbaar, betaalbaar en beheerbaar digitaal stelsel voldoende gewicht krijgen.

Sturen op de vraag

Het stelsel heeft alleen nut als het waarde toevoegt voor gebruikers. Het programma moet borgen dat de vragen en belangen van de gebruikers centraal blijven staan in de ontwikkeling en het beheer van het stelsel.

Sturen op batenrealisatie
Sturing is nodig om te borgen dat de geraamde baten ook daadwerkelijk ontstaan en dat kosten-plafonds niet worden overschreden. Tot deze sturing behoort ook het bewaken van de vastgestelde reikwijdte van het programma. Bij aanpassing hiervan moeten de effecten op de business case duidelijk zijn. Ook op de verdeling van kosten en baten moet worden gestuurd. Het is onvermijdelijk dat de kosten bij bepaalde partijen gaandeweg hoger uitvallen of dat de baten tegenvallen, terwijl andere partijen er mogelijk juist gunstig uitspringen. Als deze afwijkingen afgesproken bandbreedtes overschrijden, moet het sturingsmechanisme mogelijkheden bieden voor compensatie.

Sturen op continuïteit
Gebruik komt pas op gang als afnemers erop kunnen vertrouwen dat de dienstverlening conform afspraak wordt geleverd, dat problemen adequaat worden opgelost en dat de infrastructuur zich aan gewijzigde gebruikersbehoeften en technologische ontwikkelingen kan aanpassen. Dit vergt sturing om te borgen dat projectinitiatieven landen in beheerde diensten, dus geen bouw zonder beheer. Hierbij behoort ook sturing om te zorgen dat voor deze beheerde diensten structureel middelen beschikbaar komen.

Sturen op lean and mean
Bij de opbouw van de gemeenschappelijke diensten en centrale Laaninfrastructuur geldt het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Er moet dus een goede balans worden gezocht tussen functionaliteit waarin de centrale Laaninfrastructuur voorziet en functionaliteit waarin de individuele gebruikertoepassingen of de informatiehuizen voorzien. Keuzes moeten worden gemaakt op basis van een zakelijke afweging, met kosten/baten-analyses als onderbouwing.

10. Ontwikkelopgave uitvoeringsprogramma

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de rollen die bij de realisatie van de Laan moeten worden vervuld en op de kaders die daarbij gelden. Hieronder wordt ingegaan op een aantal opgaven die essentieel zijn voor het succesvol ontwikkelen van de Laan en die moeten worden geadresseerd in het uitvoeringprogramma.

Aandachtspunten Uitvoeringsprogramma

De volgende onderwerpen moeten goed worden verankerd in het uitvoeringsprogramma:

- Verbind de ontwikkeling van de Laan proactief met de ontwikkeling van relevante wet- en regelgeving en met het deelprogramma Invoering. Hierin is ook de ondersteuning voor de invoering van de Laan bij gebruikers ondergebracht. De invoering bij bronhouders valt wel binnen het deelprogramma GOAL.
- Bouw voort op en verbind slim met het vele goede dat er al is. Er zijn veel rijdende treinen die wel hun koers moeten verleggen, maar niet stil mogen komen te staan. Het is van belang om de zelfwerkzaamheid van de informatiehuizen van meet af aan te benutten.
- Maak de omslag van aanbodgericht naar vraaggericht denken. Dit vraagt om het werkelijk centraal stellen van het perspectief van initiatiefnemers, belanghebbenden en het bevoegd gezag, waarbij ingespeeld wordt op veranderingen in de samenleving en aangesloten wordt op nieuwe wetenschappelijke inzichten.
- Organiseer een goede feedbackloop vanuit de praktijk naar de Laan. Denk daarbij onder meer aan pilots en best practices. Organiseer ook een panel met gebruikers, waarvan de adviezen niet vrijblijvend ter zijde kunnen worden gelegd.
- Bereid de besluitvorming over de vormgeving van de Laan in behapbare kleine stappen voor met bijbehorende go/no-go besluiten.
- Ontwikkel een sobere ICT die ruimte geeft voor aanvullende initiatieven van marktpartijen. Zorg daarbij op voldoende invloed op softwarepakketten (cq eigenaarschap bij overheid).
- Zorg dat eigenaarschap van data en hergebruik bij aanbestedingen helder is vastgelegd.
- Zet in op een goed verbinden van de Laan met ontwikkelingen in de generieke digitale infrastructuur, zoals de uitwerking van het rotonde-concept, e-herkenning en andere onderwerpen die de Nationale Commissaris Digitale Overheid gaat oppakken.
- Houd het nog af te spreken model voor de financiering van de Laan operationeel.
- Faciliteer en initieer aangepaste werkprocessen bij de medeoverheden, zodat de potentiële baten daadwerkelijk worden geoogst.
- Leg niet alles bij voorbaat van boven vast, maar kijk goed naar de praktijk en werk vandaar uit naar standaardisering, etc.

Aandachtspunten Programmateam

Er wordt een programmateam opgezet als consortium naar het voorbeeld van het Hoogwater Beschermingsprogramma. Om bovenstaande opgaven tot een goed einde te brengen worden hoge eisen gesteld aan het programmateam. Cruciaal is het organisatievermogen van het team en het kunnen verbinden van een houding van samenwerken met de wil om door te pakken. In het team

moet een aantal competenties aanwezig zijn: bestuurssensitiviteit, creativiteit, netwerken en omgevingsbewustzijn en competenties die samenhangen met excellent project- en programmamanagement, zoals resultaatgerichtheid, samenwerken, plannen en organiseren. Daarnaast is kennis van ICT en vaardigheden om risico’s op dit vlak te mitigeren essentieel. Wil het voorgaande voldoende geborgd zijn in het consortium, dan is essentieel is dat de verschillende partners hun 'sterspelers' ter beschikking stellen aan het programmateam.

Aandachtspunten invoering

De ontwikkeling van de Laan en de daarmee samenhangende uitvoeringsondersteuning val of staat met de trits willen, mogen, kunnen en doen.

- *Willen*: Het is van doorslaggevend belang dat het doel (nut en de noodzaak) breed wordt gedeeld door bestuurders. Het doel moet de belangen van alle betrokken overheden verbinden en overstijgen. Het doel heeft het perspectief van burgers en bedrijven als startpunt. Het gaat er om dat informatie eenvoudig beschikbaar en bruikbaar is voor het beoogde doel en stand houdt bij de rechter. Dit maakt sneller werken, minder kosten, geen onnodig/dubbel onderzoek mogelijk, alsmede een grotere voorspelbaarheid en tijdszekerheid. Door aan te geven wat burgers en bedrijven er beter van worden, ontstaat een belang dat iedere bestuurder deelt.
- *Mogen*: Dit gaat het om het toedelen van de verantwoordelijkheid en het scheppen van een context waarbinnen andere spelers in hun belang worden versterkt en hun rol gaan pakken. Dit kan bij wet (de verantwoordelijkheden van initiatiefnemer, belanghebbende en bevoegd gezag) of door het introduceren van prikkels (baten, lasten).
- *Kunnen*: Hebben partijen de middelen, de competenties en de vaardigheden. Hiernaar is voor wat betreft de invoering onderzoek gedaan in de verkenning. Dit heeft geleid tot een breed pakket aan kennis- en opleidingsproducten, een informatiepunt, monitoring en evaluatie.
- *Doen*: Naast het ontwikkelen van de Laan gaat het hierbij om de invoering van de Laan bij de medeoverheden en gebruikers. Sommige overheden zullen hiermee al vroeg starten (koplopers), de grote massa volgt later en er zullen ook spelers zijn die niet of nauwelijks in beweging komen.

Het ontwikkelen van de Laan valt of staat met de wil van betrokken overheden om hier gezamenlijk de schouders onder te zetten. Het vraagt daarbij om een aanpak met regie op de samenwerking en om bereidheid bij de betrokken organisaties om zich te conformeren aan stelselbrede afspraken en standaarden.

De voor de informatiehuizen aangewezen huismeesters kunnen op korte termijn gevraagd worden om, in overleg met betrokkenen en vanuit het perspectief van de gebruikers, een veranderpplan voor hun huis op te stellen, waarbij ingegaan wordt op een aantal nog nader vast te stellen onderwerpen. Zo wordt de opgave per huis snel nader geconcretiseerd en kan een aantal huizen in 2018 operationeel zijn.

Voor de doorwerking van de Laan richting de medeoverheden, in het bijzonder de aanpassing van huidige werkprocessen is een top-down benadering niet te verkiezen. De transitie bij medeoverheden wordt in de eerste plaats gestimuleerd met een helpende houding. Het van groot belang om best practices en pilots te ontwikkelen, vanuit de gedachte 'goed voorbeeld doet goed volgen'. Ook zou overwogen moeten worden om medeoverheden ondersteuning aan te bieden bij het realiseren van de beoogde aanpassingen eventueel in combinatie met een bonus. Hiermee zijn goede ervaringen opgedaan in het SUWI-domein. Binnen het programma zouden hiervoor ruime financiële

middelen ter beschikking moeten worden gesteld. Van de koplopers die hiervan gebruik maken, mag worden verwacht dat zij op hun beurt een inspanning leveren om wat zij hebben ontwikkeld ook landelijk bij collega's ingang te doen vinden. Overweeg ook een panel van burgers en bedrijven die feedback geeft op de prestaties van de medeoverheden en die goede prestaties van overheden in het zonnetje zet.

Relatie met het programma Invoering

Voor de ondersteuning van de invoering van de Laan van de Leefomgeving bij gebruikers wordt gebruik gemaakt van de producten en diensten ontwikkeld in het programma Invoering. Dit heeft als groot voordeel dat de eindgebruikers integraal, via één loket worden bediend. Het gaat om de volgende taken:

- Het ondersteunen van gebruikers in het gebruik van de aangepaste digitale toepassingen, zoals het vernieuwde OLO en Ruimtelijkeplannen.nl (handleidingen, cursussen).
- Het ondersteunen van gebruikers bij het vinden en goed gebruiken van informatie over de fysieke leefomgeving (tips en trucs, handleidingen, voorbeelden).
- Het stimuleren van koplopers, het organiseren en faciliteren van pilots, het documenteren en verspreiden van case studies, lessons learned en best practices.
- Algemene publiekscommunicatie over de Laan van de Leefomgeving (filmpjes, social media, modelpresentaties).

Vanuit het programma GOAL wordt wel de begeleiding verzorgd van de overheidsorganisaties die als bronhouders/toeleveranciers gegevens beschikbaar stellen aan de Laan, inclusief de bijbehorende technische aansluitondersteuning (o.a. richting softwareleveranciers). GOAL zorgt ook voor onder-steuning van de aansluiting van de informatiehuizen, andere overheidsectoren (koppeling met de generieke digitale infrastructuur) en marktpartijen die eigen toepassingen op de Laan willen ontwikkelen.

11. Wettelijke verankering van het stelsel

Verankering in de Omgevingswet

Om te komen tot een bestendige, duurzame Laan van de Leefomgeving is het nodig om deze goed te verankeren in de wet- en regelgeving. Hierdoor krijgen de voorzieningen die de Laan biedt juridische zeggingskracht en wordt het gebruik bevorderd. Om te komen tot een goede verankering is een voor wetgeving uniek proces gevolgd. Al tijdens het opstellen van de Omgevingswet is uitdrukkelijk nagedacht over de mogelijkheden en vereisten van digitalisering. Deze definitiestudie is het middel om hieraan verder invulling te geven.

De basis voor de Laan wordt gelegd in het hoofdstuk 'Monitoring en informatie' van de Omgevingswet. Hier komen de verplichtingen te staan, die gelden voor initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag. Ook de ontwerpprincipes van de Laan worden vastgelegd op wetsniveau (bijvoorbeeld dat informatiehuizen informatie leveren, die voldoet aan de 3B's). In uitvoeringsregels wordt de verdere uitwerking vormgegeven.
Naast de Omgevingswet wordt ook in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een aantal stappen gezet om het verkeer tussen burger en overheid verdergaand te digitaliseren[20]. Een belangrijke stap is bijvoorbeeld het recht op elektronisch zakendoen. In de huidige situatie is de burger afhankelijk van de betreffende overheid of de dienstverlening digitaal kan plaatsvinden.

Voor de juridische verankering van de Laan is gekozen voor een aanpak in twee stappen. Dit vanwege het verschil in timing tussen de programmadefinitie GOAL en het wetsvoorstel Omgevingswet. In de eerste stap is in het wetsvoorstel Omgevingswet van juni 2014 een aantal generieke, juridische grondslagen opgenomen. Met deze grondslagen is geborgd dat de digitalisering van de Omgevingswet tenminste aansluit op het huidige niveau. Op basis hiervan kan de Laan nu al verder worden uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. Na de besluitvorming over GOAL eind 2014 kunnen meer toegespitste regels worden opgenomen via de Invoeringswet bij de Omgevingswet. Hiertoe kan al dan niet een aparte afdeling worden opgenomen.
De gegevens van de Laan zijn in de regel open data, waarop het open data beleid van het kabinet op van toepassing is. Echter op onderdelen kunnen gegevens privacy gevoelig zijn. Voor die gegevens is het essentieel de relevante wet- en regelgeving, met name de Europese privacy wetgeving, in acht te nemen.

Grondslagen in het huidig wetsvoorstel Omgevingswet

Het wetsvoorstel Omgevingswet bevat onderstaande grondslagen voor het digitaal stelsel:

- Het digitaal indienen van vergunningaanvragen en meldingen.
- Het verplicht digitaal opstellen van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, vooralsnog met uitzondering van de omgevingsvergunning.
- Het uitbreiden van de verplichting tot digitaal opstellen van een besluit (nu beperkt tot het omgevingsplan, de omgevingsvisie, het projectbesluit) via amvb naar alle besluiten.
- Het monitoren van omgevingswaarden.

[20] Visiebrief digitale overheid 2017, Ministerie van BZK, 23 mei 2013

Beoogde grondslagen

De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel geeft een doorkijk naar de beoogde verbetering (gebruiker centraal) en welke overkoepelende thema's vanuit digitalisering moeten worden geregeld (standaarden, geo-coordinaten, beslisbomen en het ontkoppelen van functionaliteiten). Hiermee wordt nu al zicht gegeven op waar nog nadere uitwerking in regelgeving nodig is. Via de Invoeringswet worden de volgende grondslagen aanvullend ondergebracht in de Omgevingswet.

Grondslag stelsel

Er is een digitaal stelsel dat ondersteunt in de uitvoering van de Omgevingswet. De Minister van IenM draagt hiervoor stelselverantwoordelijkheid.

Grondslag gegevens

In de uitvoeringsregelgeving kunnen toetsingsinstrumenten en datasets (monitorings- en onderzoeksgegevens, prognoses en gegevens nodig voor toetsing) worden vastgesteld. Een belangrijk aspect van de Laan is dat dezelfde gegevens beschikbaar zijn voor iedereen. Om dit te bereiken krijgen overheden een aanleverplicht voor de gegevens waarvan zij bronhouder zijn. Ook de acceptatie van gegevens van de Laan door overheden wordt geregeld. Dit biedt de garantie aan initiatiefnemers dat gegevens van de Laan voldoen aan de gestelde eisen.
Rondom initiatieven wordt veel onderzoek uitgevoerd, bijvoorbeeld om een vergunning te krijgen. De hierbij gevonden gegevens kunnen ook voor andere partijen bruikbaar zijn, zoals bij een vergelijkbaar initiatief in de buurt. Er is behoefte aan het hergebruik van deze gegevens. Uit onderzoek blijken bepaalde mogelijkheden te bestaan om dit te realiseren[21]. In de realisatiefase worden deze verder uitgewerkt en wordt nagegaan of en onder welke voorwaarden onbelemmerd hergebruik van gegevens mogelijk is. Bepaald wordt of hiervoor een grondslag in de regelgeving nodig is.

Grondslag informatiehuizen

De Minister wijst informatiehuizen aan en krijgt de mogelijkheid om regels te stellen over de organisatie van deze informatiehuizen, het beheer, de aansluiting op de Laaninfrastructuur en het leveren van informatie die voldoet aan de aansluitvoorwaarden.

Grondslag Laaninfrastructuur

De Minister is verantwoordelijk voor het in stand houden en beheren van de Laaninfrastructuur. Er worden voorzieningen ingericht om het gegevensverkeer efficiënt en effectief te regelen. Er worden randvoorwaarden gesteld, zoals aansluitvoorwaarden. Er worden regels gesteld over standaarden die van toepassing zijn op gegevens (zoals geo-standaarden), over gebruiksvoorwaarden en over het terugmelden van wijzigingen op gegevens of geconstateerde fouten.

Verankering in de uitvoeringsregelgeving

Onder de Omgevingswet wordt een aantal amvb's opgehangen, die zien op de uitwerking van het instrumentarium van de Omgevingwet (het Omgevingsbesluit), op de kwaliteitsnormering van de leefomgeving (het Besluit Omgevingskwaliteit) en op activiteiten in de leefomgeving (Bouwbesluit, Activiteitenbesluit, etc).

[21] Juridische verkenning hergebruik van omgevingsinformatie, TILT – Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving, Universiteit van Tilburg, mei 2014

In de uitvoeringsregels worden de hierboven genoemde grondslagen uitgewerkt in nadere eisen rondom de Laan van de Leefomgeving. Het gaat dan om het uitwerken van regels ten aanzien van de gegevens, de informatiehuizen en de Laaninfrastructuur.

Algemene gegevens
In de uitvoeringsregelgeving worden de datasets voor hergebruik concreet benoemd. Ook worden de regels uitgewerkt voor het aanleveren van gegevens en het verplicht gebruik van gegevens. Bevoegd gezag wordt verplicht om gegevens van de Laan te gebruiken, bijvoorbeeld bij het beoordelen van vergunningaanvragen. Deze verplichting geldt niet voor initiatiefnemers en belanghebbenden.

Informatiehuizen
In de uitvoeringsregels worden de Informatiehuizen aangewezen en worden de verantwoordelijkheden van het informatiehuis beschreven. Daarbij gaat het om het vaststellen van meet- en rekenvoorschriften, het zorg dragen voor het beheer en onderhoud, en het zorg dragen voor de vindbaarheid van hun gegevens door deze in een register op te nemen. Een huismeester wordt benoemd die verantwoordelijk is voor de organisatie van het huis.

De Laaninfrastructuur
De aansluitvoorwaarden voor de toegang tot de Laan, zowel technisch als organisatorisch worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. De aansluitvoorwaarden zien toe op de beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van de gegevens. Voor de beschikbaarheid worden standaarden afgesproken en een gegevenscatalogus opgesteld.

Verdere uitwerking in de uitvoeringsregelgeving

De nadere invulling van de uitvoeringsregels heeft invloed op de invulling van de Laan en vice versa. In dit wederzijdse proces is een aantal lopende beleidsontwikkelingen met name relevant:

- Het terugdringen van onderzoekslasten, waaronder het juridisch borgen van hergebruik van gegevens uit onderzoeken en het zodanig opslaan van onderzoeksdata dat deze toegankelijk zijn.
- Het afstemmen van beschikbaarheid, bestendigheid en bruikbaarheid met de archiefwetgeving[22].
- De juridische borging van de voorwasstraat bestaat uit het definiëren dat de initiatiefnemer rechten kan ontlenen aan de uitkomst ervan en het beschrijven van de relatie tussen de voorwasstraat, de indieningsvereisten en de toetsingskaders. NSL is hiervan een voorbeeld. Het gebruik van de voorwasstraat wordt niet verplicht.
- De wijze waarop flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte inzichtelijk worden gemaakt.
- Het digitaal ontsluiten van de inhoud van omgevingsvergunningen.
- De wijze waarop een initiatiefnemer inzicht krijgt over welke gegevens (en indieningsvereisten) het bevoegd gezag al beschikt, zodat deze niet opnieuw hoeven te worden aangeleverd.
- De vraag wie juridisch bronhouder is en wie verantwoordelijk is voor het verwerken van wijzigingen op een besluit. Het tijdig en juist verwerken van een aanwijzing of een vernietiging van een besluit stelt andere eisen indien de basis van dit besluit digitaal is.
- Het op termijn opgaan van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb).

[22] Rapport Themagroep Digitale Dossiervorming Omgevingswet, Geonovum, 6 maart 2014

12. Relatie met de werkprocessen

Impact van de Omgevingswet

Gemeenten staan de komende jaren voor een grote veranderopgave. Onderwerpen als bezuiniging, samenwerking en transities op het gebied van werk en inkomen, jeugdzorg en AWBZ/WMO vragen de volle aandacht. Ook de omschakeling naar omgevingsdiensten is nog bezig te landen. Ondertussen dienen nieuwe ontwikkelingen als de Omgevingswet zich alweer aan.
De invoering van de Omgevingswet zal naar verwachting een grote impact hebben op de werkprocessen van overheden[23]. Dit geldt met name op het gebied van planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving, en tussen organisaties. De integratie tussen beleidsvelden die bij de Wabo nog procesmatig was, wordt inhoudelijk en gebiedsgericht. Dit vraagt om heldere afspraken tussen de betrokken partijen 'achter het loket' over hoe wordt gekomen tot een integraal eindoordeel. De organisatie moet hierop worden aangepast. Van medewerkers worden andere kwaliteiten gevraagd. Bovendien is een goede (digitale) ondersteuning nodig. Een goed toegerust landsdekkend ICT-systeem voor de informatievoorziening wordt door velen aangedragen als belangrijke randvoorwaarde voor succes.

Als wordt ingezoomd op de gemeentelijke praktijk[24] is het beeld dat nog steeds een grote variatie bestaat aan processen en werkwijzen. Vergunningaanvragen worden los van elkaar, door verschillende afdelingen en met verschillende procedures afgehandeld. De communicatie met andere overheden of derden verloopt niet altijd soepel. De ondersteuning door ICT-voorzieningen is wisselend: van alles tot niets en alles wat er tussen zit. De invoering van de Omgevingswet leidt tot de roep om processen te standaardiseren. Een belangrijke stap in deze richting wordt nu al gezet met het zogenaamde 'zaakgerichte werken'. Veel gemeenten verwachten de komende jaren een forse stap te zetten met zaakgericht werken om zo de dienstverlening aan burgers en bedrijven te optimaliseren.

Kansen van de Laan

De Laan van de Leefomgeving geeft overheden de kans om aanzienlijke baten te realiseren en dan met name gemeenten. Om deze baten te kunnen incasseren, moeten overheden zelf de stap zetten om aan te sluiten op het stelsel, zowel qua werkprocessen als qua ondersteunende ICT-voorzieningen. De Laan van de Leefomgeving raakt aan de werkprocessen van overheden op drie punten.

1. Interactie met burgers en bedrijven
2. Samenwerking
3. Informatievoorziening

1. Interactie met burgers en bedrijven

De Laan van de Leefomgeving sluit aan bij de trend dat de overheid meer initiatief verwacht van burgers en bedrijven en dit zoveel mogelijk faciliteert met digitale voorzieningen en informatie op

[23] Impactanalyse Omgevingswet, Royal HaskoningDHV, 14 februari 2014
[24] Omgevingswet - Onderzoek naar impact voor gemeenten, KING, 17 december 2013

maat. Het programma i-NUP is een grote stap in deze richting[25]. De Laan sluit aan op de generieke e-overheidskanalen (van EZ en BZK) en zet in op breed gebruik hiervan, bijvoorbeeld het gebruik van de berichtenbox voor het geven van voortgangsinformatie aan aanvragers. Door ook aan te sluiten op deze generieke informatiekanalen kunnen gemeenten dubbel werk voorkomen.

Met de Laan ontstaat een betere gegevensvoorziening richting burgers en bedrijven. Belanghebbenden krijgen sneller inzicht in de kwaliteit van hun eigen directe leefomgeving en kunnen hierop beter inspelen. Initiatiefnemers kunnen eenvoudiger aan kwalitatief goede gegevens komen en gebruiken vaker dezelfde gegevens als die het bevoegd gezag ter beschikking staan. Hierdoor neemt het aantal aanvullende vragen rondom vergunningverlening af. Bovendien ontstaan meer mogelijkheden voor standaardisatie bij de aanlevering van meldingen en vergunningen. Dat geeft ruimte om ook de werkprocessen te versimpelen en verder te standaardiseren.

2. Samenwerking

De Omgevingswet zet extra nadruk op de noodzaak tot samenwerking, zowel binnen het eigen apparaat als tussen verschillende overheden en met de RUDs. Op dit moment zijn er geen goede generieke voorzieningen om eenvoudig relevante documenten te kunnen delen tussen verschillende partijen. De Laan van de Leefomgeving voorziet in een generieke samenwerkingsruimte voor het delen van onder meer meldingen, vergunningaanvragen, zienswijzen en bezwaren.

Ketengericht werken vraagt veel informatie-uitwisseling binnen de overheid en tussen overheid en externe partijen. Dat kan niet zonder standaardisatie. Hier liggen veel mogelijkheden voor het volledig digitaal uitvoeren van processen, bijvoorbeeld van aanvraag tot besluit. De meeste processen hebben een routinematig karakter. Hierbij kan ICT worden ingezet voor klantinteractie, kunnen regelsystemen worden toegepast, workflow en beslissingsondersteuning. Hierdoor blijft meer tijd en geld over voor de afhandeling van complexe, meervoudige zaken, die vragen om meer menselijke interactie, advies, scenario's en besluitvorming.

3. Informatievoorziening

Overheden bepalen de inrichting van hun informatievoorzieningen van oudsher zelf. Dit heeft niet tot gevolg gehad dat elke organisatie een eigen systeem heeft. Vooral door het beperkt aantal leveranciers en door samenwerkingsverbanden van gemeenten, is er weinig diversiteit in gebruikte systemen. Wel zijn de systemen per organisatie specifiek ingeregeld. Bij de RUDs is de informatievoorziening nog sterk in ontwikkeling. Ook zijn hier nog horden te nemen in de onderlinge aansluiting tussen de RUDs en gemeenten rondom de inrichting en afhandeling van processen, zaakinformatie, archivering en de informatievoorziening.

Overheden zijn zowel gebruiker van informatie van de Laan (in de rol van initiatiefnemer of bevoegd gezag), als bronhouder. In de rol van gebruiker profiteren overheden van een betere informatievoorziening. Op dit moment is informatie, zo die al binnen het eigen apparaat beschikbaar is, verdeeld over verschillende afdelingen. Deze situatie is alleen nog maar ingewikkelder geworden door de ontwikkeling van RUDs. Het werken met standaarden voor informatie-uitwisseling en de ontwikkeling van informatiehuizen en basisregistraties kan deze situatie sterk versimpelen. De

[25] www.e-overheid.nl

zoektocht naar informatie wordt eenvoudiger, de kwaliteit en eenduidigheid van informatie nemen toe, en alle partijen spreken weer dezelfde taal.

In de rol van bronhouder hebben overheden (met name gemeenten) een rijke bron van informatie binnen hun apparaat. Zij worden hierop aangesproken vanuit allerlei kanten en moeten hierover soms meerdere keren op meerdere verschillende manieren rapporteren. Een voorbeeld zijn watergegevens die voor de Kaderrichtlijn Water anders moeten worden gerapporteerd dan voor de richtlijn INSPIRE. Een ander voorbeeld zijn verkeersgegevens die zowel voor lucht, geluid als veiligheid net anders moeten worden aangeleverd. Dat is allemaal dubbel werk. Door het werken met informatiehuizen en een generiek verkeersregister worden hier grote synergievoordelen mogelijk.
Op een aantal terreinen vraagt de invulling van de Laan een digitale inhaalslag bij overheden. Zo zijn lokale regelingen vaak maar beperkt ontsloten via het Omgevingsloket, zodat aanvragen extra werk vereisen. Nog niet alle ruimtelijke plannen zijn ontsloten en de vergunde ruimte is nog steeds moeilijk beschikbaar, zowel voor aanvrager als voor behandelaar.

Aansluiten bij lopende ontwikkelingen

De Laan van de Leefomgeving komt gefaseerd tot stand, waarbij in de eerste jaren vooral de nadruk zal liggen op het voortbouwen op bestaande voorzieningen. Dit maakt het mogelijk om ook de werkprocessen gradueel te laten meebewegen en mee ontwikkelen. Hierbij is in elke stap sprake van afstemming op de gebruikers vraag. In dit proces kan deels worden voortgebouwd op de verworvenheden in hardware, software en processen die nu al rondom de Wabo zijn ontstaan. Deels kan dit meeliften op parallelle ontwikkelingen, zoals de verdere implementatie van de BAG en de BGT. De mensen die dit vormgeven zijn dezelfde die straks de Laan verder moeten inrichten.

13. Validatie en toetsing

Inhoudelijke afstemming programma GOAL

De definitiefase van het programma GOAL is begeleid door een begeleidingsgroep waarin alle betrokken departementen (IenM, BZK, OCW en EZ), RWS, RIVM, de programmadirectie Eenvoudig Beter, en de koepels IPO, VNG, Unie van Waterschappen zijn vertegenwoordigd. Daarnaast is afgestemd met en getoetst bij betrokken partijen. Geraadpleegde partijen zijn onder meer:

- De Initiatiefgroep onder voorzitterschap van de directeur-generaal van het RIVM
- Afzonderlijke gemeenten, provincies, waterschappen, veiligheidsregio's en RUD's
- Initiatiefnemers
- Geo-bedrijfsleven
- Kadaster, nationaal archief, Geonovum, KING, Bij12 en het waterschapshuis
- Bestaande voorzieningen en lopende trajecten zoals INSPIRE, Atlas Leefomgeving en PDOK
- Gegevensaanbieders van huidige 'informatiehuizen'

De business case is begeleid door een eigenstandige begeleidingscommissie met experts, dit vanwege het specialistische karakter van de business case. Daarnaast zijn specifieke bijeenkomsten gehouden om de uitkomsten bij alle betrokken partijen te toetsen. De resultaten van dit proces zijn steeds breed gedeeld in de begeleidingsgroep GOAL.

Bestuurlijke besluitvorming programma GOAL

De opdracht tot het uitvoeren van het programma GOAL is gegeven vanuit het Bestuurlijk Overleg Omgevingswet op 12 december 2013, onder gezamenlijk opdrachtgeverschap van IenM en de koepels IPO, VNG, Unie van Waterschappen. De definitieve besluitvorming wordt eind 2014 voorzien. Deze wordt voorbereid in een aantal zogenaamde 'bouwsessies' met de andere overheden over specifieke thema's. De besluitvorming over de Laan van de Leefomgeving is onderdeel van de totale besluitvorming over de implementatie van de Omgevingswet.

14. Financiering van het stelsel

Dit hoofdstuk wordt te zijner tijd ingevuld in afstemming met de bredere financiering van de implementatie Omgevingswet.

15. Consolidatie programmadefinitie

Gemaakte keuzes

Dit hoofdstuk wordt te zijner tijd verder ingevuld op basis van de uitkomsten van de bestuurlijke besluitvorming.

1. Keuze voor een stelsel
2. Fasering
3. Reikwijdte
4. Governance
5. Roltoewijzing voor de Laan, de huizen en de uitvoeringsorganisatie
6. Financiering
7. Afstemming met implementatie Omgevingswet
8. ...

Sturen op onzekerheden

Met betrekking tot de realisatiefase kan een aantal risico's worden voorzien waarin zal moeten worden gestuurd.

Scopeverbreding

In deze definitiestudie is gekozen voor een Laan met een beperkte, hanteerbare scope. Dit betekent dat discussies kunnen ontstaan over uitbreiding van de scope, bijvoorbeeld ten behoeve van Europese monitoringsverplichtingen, toezicht en handhaving, of het informeren van burgers. Indien hiertoe toch zou worden gekozen, vraagt dit aanvullend onderzoek voor de business case, de techniek en de haalbaarheid van de Laan. Op basis van zulk onderzoek kan dan een afgewogen keuze worden gemaakt over de nieuwe reikwijdte.

Veranderend budget voor huidige voorzieningen

De business case van de Laan heeft de huidige situatie van voorzieningen als uitgangspunt genomen en voegt daaraan een veranderopgave toe. Een aantal huidige voorzieningen en de financiering daarvan staat momenteel echter onder druk. Een voorbeeld is de geplande afbouw van het NSL-programma. Bij de nadere uitwerking in de realisatiefase zullen deze ontwikkelingen moeten worden meegewogen in het eindplaatje.

Vertraging in de definitieve totstandkoming van de uitvoeringsregels

Ondanks alle politieke druk kan het gebeuren dat de uitvoeringsregels bij de Omgevingswet worden vertraagd, uitgesteld of deels pas worden uitgewerkt in Invoeringsbesluiten. Om dit zo tijdig mogelijk te signaleren wordt nauw samengewerkt tussen de opzet van de regels en de Laan. Per geval zal moeten worden bekeken in hoeverre vertraging daadwerkelijk impact heeft op de opzet van de Laan.

Beperkte invoering in werkprocessen

Om baten te realiseren van de Laan moeten partijen hun werkprocessen hierop aanpassen. Dit vraagt niet alleen een investering, maar ook het inleveren van een stukje autonomie door te vertrouwen op de gegevens van de Laan. Ervaringen bij de basisregistraties laten zien dat niet alle partijen hierin automatisch meegaan. De Laan wordt verankerd in de wet- en regelgeving. Bovendien

wordt hieraan aparte aandacht gegeven bij de implementatie van de Omgevingswet en daarna. Koplopers kunnen laten zien dat de Laan werkt en nut heeft.

Beperkte stelselgevoeligheid bij bronhouders en beheerders van voorzieningen
Het stelsel vraagt van partijen dat ze verder kijken dan hun eigen directe belang, naar de vraag van gebruikers van informatie. Partijen moeten zich conformeren aan standaarden en kwaliteitsnormen, en moeten verantwoording afleggen over de kosten en kwaliteit van hun dienstverlening. Dat vraagt een cultuuromslag van aanbod naar vraag. Het is belangrijk om deze partijen in een vroeg stadium van de realisatie te betrekken en actief deel te laten nemen aan de ontwikkeling van het stelsel. De programma-organisatie moet hierop actief sturen.

Onderdelen van de Laan pakken toch te duur uit
Bij de start van elke nieuwe fase wordt uitgewerkt welke stappen daadwerkelijk worden gezet en tegen welke kosten. In het geval dat de kosten hierbij toch te hoog uitpakken, kan worden gekozen om onderdelen van de Laan niet te realiseren.

Bijlage I: Second opinion op Business case GOAL

DEFINITIEF

Aan: Begeleidingscommissie Businesscase GOAL
Van: Cor Franke en Joop van Lunteren
Datum: 20 juli 2014
Onderwerp: Second opinion op Businesscase GOAL
Kopie aan: Steven Mekking (I&M)

1. Inleiding

Het programma GOAL heeft ons verzocht een second opinion uit te voeren op de business case fase 2 van het programma, zoals opgesteld door de bureaus VKA en RoyalHaskoningDHV. Bij de beoordeling hebben wij gebruik gemaakt van versie 0.96 van de business case (van 9 juli 2014).

Wij hebben op 16 en 18 juli 2014 gesprekken gevoerd met de medewerkers van VKA en RoyalHaskoningDHV die de business case hebben opgesteld. Voorts hebben wij gesproken met twee leden van de Begeleidingscommissie business case GOAL, een lid van het MT Eenvoudig beter en tenslotte met de projectleider van het cluster governance, organisatie en financiering van het programma GOAL, die onze werkzaamheden ook heeft begeleid. De volledige lijst van gesprekpartners treft U aan in bijlage I. Wij zijn de geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun open en positieve opstelling in de gesprekken.

Voorafgaand aan de gesprekken hebben wij kennis genomen van de business case en de achterliggende documentatie, zoals vermeld in bijlage II. Onze bevindingen en conclusies zijn neergeslagen in dit beknopte memorandum.

2. Referentiekader

Voor de beoordeling van de business case hanteren wij het volgende referentiekader, ontleend aan voorschriftgeving en literatuur. Een business case:

- "captures the reasoning for initiating a project or task; it is often presented in a well-structured written document, but may also sometimes come in the form of a short verbal argument or presentation; the logic of the business case is that, whenever resources or effort are consumed, they should be in support of a specific business need";[1]
- "justifies a significant item of expenditure; it includes information about costs, benefits, options, issues, risks and possible problems";[2]
- is de zakelijke rechtvaardiging van een project; het gaat hierbij om een onderbouwing van nut en noodzaak van een project, ondersteund door een kosten-batenanalyse waarin niet alleen financiële maar ook kwalitatieve voor- en nadelen worden meegewogen;
- omvat een meerjarige kosten analyse, een batenanalyse met zowel financiële als kwalitatieve baten, informatie over de financiering, een marktverkenning en onderzoek naar soortgelijke bestaande oplossingen, een alternatievenanalyse, incl. een nulalternatief, een overzicht van benodigde contracten en informatie over de aanbestedingsstrategie.[3]

3. Toets business case aan het referentiekader

Als wij de ons voorgelegde business case confronteren met dit referentiekader valt onmiddellijk een aantal zaken op:
- het gaat om een heel groot programma, waarbij veel zelfstandige partijen betrokken zijn en het is nog zeer vroeg in het traject;
- de business case is in deze fase, conform afspraak, beperkt tot kosten en baten voor overheden, de overige maatschappelijke kosten en baten blijven buiten scope;
- de gekozen referenties lijken betrekkelijk discutabel en enigszins willekeurig gekozen;
- voor zowel kosten als baten worden zeer ruime risico- en schattingsmarges gehanteerd;

1 Glossary Best Management Practise, Cabinet Office 2012
2 ITIL
3 Handboek Portfoliomanagement Rijk, BZK/DGOBR, 2011

- de risico's worden zowel aan de kosten- als aan de batenkant zeer globaal beschreven;
- de gevoeligheid voor het niet realiseren van de baten is veel groter dan voor het overschrijden van de kosten;
- de opzet van de business case trekt de aandacht van de betrokkenen sterk naar verdelingsvraagstukken;
- een alternatievenanalyse ontbreekt;
- de business case gaat uit van het volledig ingevuld zijn van de randvoorwaarden en van de realisatie van die zaken die noodzakelijk zijn om de Omgevingswet in te voeren.

Dit alles betekent dat gerede kritiek op een aantal aspecten van de business case mogelijk zou zijn. Wij menen evenwel dat daarmee het bijzondere karakter van dit programma onvoldoende recht zou worden gedaan.

De gekozen referenties zijn in onze ogen voldoende relevant, de marges voldoende groot en alleen het saldo van kosten en baten voor de overheden al voldoende positief om de stelling "er valt veel te winnen" te onderschrijven. Elke poging om in dit vroege stadium de kosten en de baten beter te funderen is tot mislukken gedoemd en zal slechts leiden tot besluiteloosheid. Alternatieven zijn in deze fase niet uit te werken.

Een heel andere vraag is of de business case ook geschikt is om als basis te dienen voor een bestuurlijke discussie over de verdeling van kosten en baten. Wij menen dat dat niet het geval is en dat de business case daarvoor ook niet op afzienbare termijn geschikt gemaakt kan worden. Sterker: het risico is groot dat een discussie over de kosten- en batenverdeling op basis van deze cijfers tot veel strategisch gedrag en het verder weg raken van besluitvorming zal leiden.

Dit betekent al met al dat wij menen dat deze business case voldoende onderbouwing levert voor een besluit om op pad te gaan. Meer in het bijzonder zou het niets toevoegen om te wachten op afronding van de derde fase van de business case. Maar daarmee is niet alles gezegd. Het zal erg belangrijk zijn om

- de business case levend te houden, steeds opnieuw en met geleidelijk grotere concreetheid en zekerheid te maken, en ook afzonderlijke business cases voor onderdelen van het programma te maken;
- het totale programma op te hakken in hapklare brokken, waarover steeds opnieuw besloten kan worden;
- de governance zo in te richten dat de kans op realisatie van de baten geoptimaliseerd wordt;
- een financieringsmodel (in termen van principes en uitgangspunten) te ontwikkelen dat past bij de karakteristieken van het programma en bij de gekozen governance.

Daarover gaat de rest van dit memorandum.

4. <u>Aanbevelingen</u>

In aanvulling op ons oordeel over de business case als zodanig hebben wij een aantal aanbevelingen voor de verschillende aspecten van de vervolgfase:

Aanbevelingen (realisatietraject)

Het eindrapport Programmadefinitie GOAL (versie 30 juni) zegt over het realisatietraject het volgende "Om te komen tot een gecontroleerd proces wordt de Laan opgebouwd in een aantal haalbare en overzichtelijke stappen. Elk van deze stappen leidt tot *een werkend geheel dat al baten oplevert.*".

Wij onderschrijven deze aanpak. Door de realisatie op deze manier vorm te geven behalen de samenwerkingspartners een aantal belangrijke voordelen:

- het werken in stappen beperkt het risico dat inherent is aan grote ICT-programma's. Bij een stapsgewijze ontwikkeling kunnen de opdrachtgevers na iedere stap besluiten of zij een volgende stap in de ontwikkeling willen zetten en hoe die stap er uit ziet. Dat maakt zowel tussentijds stoppen als bijsturing van de ontwikkelrichting mogelijk;

- het benodigde budget voor een stap (met uitzondering van de eerste stap) is beperkt in relatie tot het totaal benodigde budget. Dat beperkt het financiële risico voor de opdrachtgevers;

- stapsgewijs werken beperkt de implementatie inspanning bij de samenwerkingspartners. Dat is extra relevant voor gemeenten, die al voor een grote implementatie inspanning staan waar het gaat om de drie decentralisaties in het zorgdomein;

Voor de concrete inrichting van het stapsgewijs werken geven wij de volgende aandachtspunten mee:

- kies voor stappen met een doorlooptijd van maximaal 2 jaar;

- neem na iedere stap een expliciet go/no go besluit voor de volgende stap, op basis van
  - een concrete uitwerking van de functionaliteit (in termen van te realiseren producten) van het volgende plateau;
  - een bijgestelde business case, die aangeeft welke kosten en baten met de uitvoering van de stap zijn gemoeid;

- na het besluit een stap te zetten is de eerste actie het opstellen van een project start architectuur (die concreet beschrijft hoe de te realiseren producten er op hoofdlijnen uitzien) en een programmaplan (dat aangeeft hoe de realisatie van het een en ander plaatsvindt, inclusief mijlpalenplanning en begroting);

Voor de stapsgewijze ontwikkeling onderkennen wij twee inhoudelijke aandachtspunten:

Het eerste is de noodzaak de benodigde infrastructuur en de inrichting van een (eerste versie van) een aantal informatiehuizen met prioriteit (en dus in de eerste stap) te realiseren, deze zaken zijn namelijk randvoorwaardelijk voor de volgende stappen.

Standaardisatie is het tweede aandachtspunt. Voor de succesvolle realisatie van de Laan voor de Leefomgeving zijn (uitwisselings)standaards van cruciaal belang. Een deel van deze standaards is reeds beschikbaar en in gebruik, een ander deel ervan moet nog tot stand komen. Het moge helder zijn dat de ontwikkeling daarvan in samenwerking tussen alle betrokken partijen en in een open proces tot stand moet plaatsvinden, om zo de kwaliteit van en het draagvlak voor deze standaards te verzekeren.

Aanbevelingen (financiering)

- ontwikkel een financieringsmodel voor het gehele traject, in termen van principes en uitgangspunten. Dat model is de basis voor de verdeling van kosten (van ontwikkeling en beheer) en baten;

- overweeg daarbij de mogelijkheid om de verschillende partijen zelf verantwoordelijk te maken voor de door hen te maken kosten en door hen te realiseren baten. Dit voorkomt complexe discussies over de verdeling van kosten en baten;

- maak een start van het programma mogelijk door het budget voor de eerste stap te laten fourneren door het ministerie van I&M. Leg vooraf de in deze stap te realiseren baten vast en draag er zorg voor dat deze baten ook daadwerkelijk worden geïncasseerd. Gebruik de baten uit de eerste stap als budget voor de tweede stap en pas daarbij dezelfde werkwijze toe (en doe dat ook voor eventuele volgende stappen). Deze methodiek staat in de bedrijfseconomie bekend als een "revolving fund".

  Een succesvol gebruik van een "revolving fund" vergt dat partijen vooraf afspraken maken met het Ministerie van Financiën;

- zorg voor jaarlijkse actualisatie van de business case, met gebruikmaking van de opgedane ervaringen. Op deze manier neemt de exactheid en daarmee de voorspellende waarde van de business case over de tijd toe.

Aanbevelingen (besturing)

- het programma GOAL behelst organisatieoverstijgende samenwerking, tussen zelfstandige partners waartussen geen hiërarchische relaties bestaan. Zo'n samenwerkingsvorm vergt dat de partners het programma gezamenlijk besturen, op alle niveaus van het programma (strategisch, tactisch, operationeel). In de gesprekken die wij voerden is dit met de term "multiopdrachtgeverschap" aangeduid;

- als we de huidige situatie in ogenschouw nemen valt ons op dat met name het ministerie van I&M waar het gaat om GOAL een dringend probleem ervaart c.q. een belangrijke kans ziet. De vraag is of andere overheden dit beeld delen, respectievelijk dezelfde urgentie ervaren. Het van cruciaal belang de beelden van de samenwerkingspartners op deze punten met elkaar af te stemmen, op straffe van het risico dat GOAL een "verweesd" programma wordt;

- gezamenlijke besturing maakt het noodzakelijk dilemma's en belangentegenstellingen (die inherent zijn aan organisatieoverstijgende samenwerking) georganiseerd te escaleren, waarbij de belangen van alle betrokkenen op tafel komen. Dat maakt het mogelijk tot besluitvorming te komen met weging van alle belangen;

- wij onderschrijven het voornemen van de samenwerkingspartners om bij de uitvoering van activiteiten gebruik te maken van organisaties die hun sporen in het domein verdiend hebben. Als we in ogenschouw nemen dat de voorliggende veranderopgave breed en gevarieerd is de keuze voor "multiopdrachtnemerschap" passend bij het karakter ervan;

- in een gelijkwaardige samenwerking kan er geen sprake zijn van een partij die "doorzettingsmacht" heeft. Dat laat onverlet dat het nodig is dat er een procedure nodig is om te komen tot besluiten als onderling overleg niet tot overeenstemming leidt;

- het merendeel van de baten zal alleen gerealiseerd zal worden als grote aantallen zelfstandige overheden er samen hun schouders onder zetten en de producten van het programma implementeren. Dat vraagt in de eerste plaats om verleiding, daarnaast om afspraken en pas in de laatste plaats om dwang. Dwang kan alleen aan de orde zijn als een oplossing door een grote meerderheid van de betrokkenen is geaccepteerd en de resterende minderheid onbeargumenteerd blokkerend gedrag vertoont;

- GOAL zou ook nuttig zijn zonder de Omgevingswet en de Omgevingswet kan worden geïmplementeerd zonder GOAL. Echter, in samenhang versterken beiden elkaar, in die zin dat de Omgevingswet voor momentum voor verandering kan zorgen terwijl GOAL de efficiënte en effectieve uitvoering van de wet versterkt. Organiseer daarom samenhang tussen deze beide trajecten, bijvoorbeeld door een gezamenlijk opdrachtgeverschap dat zorg kan dragen voor de zowel invoering van de wet, de begeleiding bij de invoering ervan als de realisatie van ICT-voorzieningen.

Aanbevelingen (overig)

- het verplicht gebruik van gegevens in combinatie met de toepassing van standaarden voor het ontsluiten van gegevens is de inhoudelijke kern van de oplossing. Onderzoek de aanpak die daarvoor in andere domeinen is gebruikt (PDOK, SUWI-domein) en de opgedane ervaringen;

- maak met alle partners gezamenlijk een keuze voor de partij(en) die de oplossingen uit het eerste plateau realiseren. Maak die keuze bij ieder volgend plateau opnieuw. Laat de realisatie van producten niet aan het consortium (alleen) over, zorg dat inhoudelijke experts van de partners participeren en meewerken;

- wees je ervan bewust dat de gegevens uit de informatiehuizen ook voor andere doeleinden te benutten zijn (Europese richtlijnen, samenwerkingsverbanden, etc.);

- beheers binnen ieder plateau de autonome groei (die inherent is aan ICT-projecten) door scherpe afbakening en strakke sturing daarop;

- bied de gemeenten "best practices" (rond organisatie, processen, en ICT) aan voor hun eigen aansluiting op de Laan voor de Leefomgeving.

BIJLAGE I: OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

I&M:

Dirk van Barneveld, DGRW

Hedi van Dijk-Poot, lid MT Eenvoudig beter en lid van de stuurgroep (Begeleidingsgroep) GOAL

Steven Mekking, projectleider GOAL cluster governance, organisatie en financiering

VNG:

Rona Helder, lid begeleidingscommissie business case

Opstellers business case:

Paul Dam, VKA

Joep Jansen, VKA

Robert van Bommel, Royal Haskoning/DHV

BIJLAGE II: LIJST GERAADPLEEGDE DOCUMENTATIE

- Uitwerking omgevingsvoorziening Omgevingswet, RIVM Rapport 12001001/2013
- Uitvoeringsprogramma gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving (GOAL), Plan van aanpak definitiefase, 11 februari 2014
- I&M Informatieblad (fact sheet) digitalisering Omgevingswet
- Offerteaanvraag strategisch ICT maatwerkadvies
- Laan voor de Leefomgeving, offerte voor het opstellen van een business case, 3 februari 2014
- Laan voor de Leefomgeving, Eerste beeld van een businesscase voor het programma GOAL, 9 juli 2014
- Verslagen begeleidingscommissie Business Case GOAL 3 april 2014, 15 mei 2014, 5 juni 2014
- Naar de Laan van de Leefomgeivng, Eindrapport programmadefinitie GOAL, Conceptversie 30 juni 2014
- Voorstel voor invulling fase 3 BSC GOAL, 3 juni 2014, V01
- Architectuurdocument GOAL, versie 1.0, 10 maart 2014
- Concept factsheets GOAL informatiehuizen

Bijlage II: Achtergrondrapporten ter onderbouwing van de Programmadefinitie GOAL

Om te komen tot dit eindrapport zijn in het kader van het programma GOAL en het programma Eenvoudig Beter de volgende onderzoeken en studies uitgevoerd. De rapportages zijn te vinden op: https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/361862/overige-dossiers.

- Gegevensverkenning Omgevingswet, RIVM briefrapport 680160001/2012, 13 september 2012
- Digitaliseringstoets Omgevingswet, PBLQ HEC, 1 mei 2013
- Uitwerking Gegevensvoorziening Omgevingswet, RIVM Rapport 121001001/2013, 22 december 2013
- Rapport Themagroep Digitalisering en Geocoördinaten, Rho adviseurs voor leefruimte, 28 februari 2014
- Verkenning Omgevingswet, Deelverkenning Digitale Informatievoorziening, RWS Leefomgeving, 28 maart 2014
- Rapport Themagroep Informatie op Maat, PBLQ, 13 april 2014
- Rapport Themagroep Digitale Dossiervorming Omgevingswet, Geonovum, 6 maart 2014
- Juridische verkenning hergebruik van omgevingsinformatie, TILT – Centrum voor Recht, Technologie en Samenleving, Universiteit van Tilburg, mei 2014
- Eerste beeld van een businesscase voor het programma GOAL, VKA, Royal HaskoningDHV versie 1.0
- ICT-voorzieningen GOAL, RWS Leefomgeving, 15 juni 2014
- Globaal ontwerp Laaninfrastructuur, Geonovum, 16 juni 2014
- Bijdrage DCMR aan GOAL, DCMR, 17 juni 2014
- Architectuurdocument GOAL, Ministerie IenM, 10 juli 2014
- Factsheets Informatiehuizen Lucht, Geluid, Water, Bodem & Ondergrond, Externe Veiligheid, Cultureel Erfgoed, Natuur, Bouw en Ruimte, GOAL, juli 2014
- Inventarisatie Toets- en Rekeninstrumenten, RIVM rapport 370001002/2014

Dit is een uitgave van het

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm